



秘书长关于其塞浦路斯斡旋任务的报告

摘要

1999 年和 2003 年初之间，在我的主持下开展了强化的努力，协助塞浦路斯双方就塞浦路斯问题达成全面解决。这项努力是在一个独特机会出现时开展的，如果抓紧了这一机会，应可使一个统一的塞浦路斯能于 2003 年 4 月 16 日签署《加入欧洲联盟条约》。

1999 年 12 月至 2000 年 11 月，举行了近距离间接会谈，2002 年 1 月至 2003 年 2 月，举行了直接会谈，在此进程中，双方无法在没有第三方协助下达成协议。因此，我于 2002 年 11 月 11 日提出了一项全面解决提案，并于 2002 年 12 月 10 日提出第一次订正，2003 年 2 月 26 日提出第二次订正，该计划规定在 2003 年 4 月 16 日之前举行全民投票，以便予以核可，统一塞浦路斯。

2003 年 3 月 10 日和 11 日在海牙开会时，情况表明不可能就举行此次会民投票达成协议，进程即告终止。我的计划仍放在桌面上。我不拟议在没有充分理由相信寻求圆满结果所需的政治意志存在的情况下，提出新的倡议。

导言

1. 我上次关于我的塞浦路斯斡旋任务的报告(S/1999/707)是在1999年6月22日向安全理事会提出的。本报告涵盖此后的期间。在这段期间内,开展了在联合国主持下举行的最深入透彻的谈判,以达成塞浦路斯问题的全面解决。这些努力于1999年末开始,于2003年3月11日结束。

2. 在此期间,除了在关于联合国驻塞浦路斯维持和平部队(联塞部队)的报告中简略提及此事项以外,我一直克制没有向安理会提出书面报告。但是,我的特别顾问,有时我自己,却通过定期口头简报,向安理会成员通报情况。我对安理会在该事项方面表现的耐心表示感激,鉴于进程的微妙性质,这种耐心是必需的。

3. 我在本报告中说明了主要的事态发展,但我没有以直线式叙述细节,而是采取着重于按主题进行分析的方法。我认为在此关键时刻,我应明确评估刚刚终止的进程,充分解释我向双方提出的提案背后的概念,并展望未来。

一个独特的机会

4. 塞浦路斯问题列在安全理事会议程上已几乎40年。它是持续列在秘书长的建立和平议程上最老的项目。鉴于所涉问题十分棘手,结构多变,把它形容为外交上的“魔方”一点也不牵强。我考虑了几个月后,才同意响应第1250(1999)号决议内的呼吁,于1999年底开展新的斡旋努力,对此,安理会一点也不感到意外。

5. 联合国致力解决塞浦路斯问题的历史并不令人感到鼓舞。因此,我铭记着让·莫内的忠告:为了解决棘手的问题,有时必须改变情势。我自问并询问了几位参加谈判的人员,情势是否有任何变化,值得重新推动一下。我带着一些疑虑作出结论,认为一系列独特的情况正在出现,而且对当事人态度产生真正影响的可能性存在,说不定可以促成在立场是所需要的质变。

6. 我意识到曾经有许多虚幻的曙光。但是,新的情况包括安全理事会通过了第1250(1999)号决议,其中所列的四项准则为谈判提供了明确而切合实际的框架;希腊和土耳其之间正日渐恢复亲善;欧洲理事会1999年12月在赫尔辛基通过的决定为土耳其申请加入欧洲联盟打开了大门;扩大欧洲联盟增加多达十个新成员、包括塞浦路斯的前景。欧洲联盟的因素尤其提供了对达成解决予以奖励的框架,并提供了达成解决的最后期限。

7. 因此,在1999年末,我决定开展新的努力的时刻已到,并对此给予全力支持。我之这样做,是因为我确信,达成解决,使一个统一的塞浦路斯能够签署加入《欧洲联盟条约》,是符合有关各方——希族塞人、土族塞人、希腊和土耳其——的普遍利益的。我任命了阿尔瓦罗·德索托担任我的塞浦路斯问题特别顾问,并邀请希族塞人领导人格拉夫科斯·克莱里季斯和土族塞人领导人劳夫·登克塔什参加近距离间接谈判。

进程概览

8. 进程中发生的大事在本报告所附日历中予以说明，1999年12月至2000年11月，两位领导人应我的邀请出席了轮流在日内瓦和纽约举行的五次近距离间接会谈，为导致全面解决的有意义谈判奠定基础。我出席了由我的特别顾问主持的每一次会谈。当登克塔什先生没有接受我的邀请出席在2001年1月举行的第六次会谈时，这一进程即告终止。

9. 我为恢复进程而作出努力，包括于2001年8月底在萨尔茨堡与登克塔什先生举行会议，从而导致我于2001年9月5日邀请两位领导人出席新一轮新的、恢复活力的谈判。克莱里季斯先生接受了邀请，登克塔什先生却拒绝了。

10. 2001年11月，登克塔什先生写信给克莱里季斯先生，提议直接会晤。经过一轮通信后，他们四年多来首次于2001年12月4日在我的特别顾问在场的情况下会晤，并同意在我的主持下于下一个月在塞浦路斯开始举行直接会谈。在会晤后，两位领导人在彼此的官邸共进晚餐。

11. 在我的特别顾问在场的情况下，直接会谈于2002年1月16日在一座位于尼科西亚联合国保护区内的先前圯废失修的建筑物展开。该建筑物在一个月内被翻新整修为会议和办公室设施。会谈一直维持至2003年2月，两位领导人通常每周会晤两、三次。在举行会谈时只短暂中断略事休息。我于2002年5月14日至16日访问塞岛，为两位领导人打气，并于2002年9月6日在巴黎以及于10月3日和4日在纽约再度与他们会晤。随后，登克塔什先生在纽约动手术。我的特别顾问除了在塞岛上的工作外，还与希腊和土耳其定期磋商。

12. 我的特别顾问帮助引导讨论，到2002年中，他已提出具体建议，协助双方沟通。但是，我一直克制，没有书面提出实质性投入。直到2002年11月11日，在没有取得突破并认为如要抓紧机会则别无他法的情况下，我提出了一份文件。我认为这份文件构成就全面解决达成协议的稳当基础。经过强化的磋商后，我于2002年12月10日提出了一项订正提案，希望协助双方在欧洲理事会于2002年12月12日和13日在哥本哈根举行会议之前，及时达成协议。

13. 遗憾的是，双方当时没有达成协议，但却于2003年1月中在塞岛上恢复谈判。与此同时，两位领导人于2002年10月4日在我在场的情况下商定成立的技术委员会开始举行会议。会议曾被拖延三个月，因为登克塔什先生一直未任命土著塞人代表。希腊和土耳其于2月21日会晤，讨论与该项计划有关的安全问题。

14. 2003年2月最后一周，我访问了土耳其、希腊和塞浦路斯，于2月26日正式提出我的计划的第三次案文，并邀请两位领导人于3月10日前往海牙，以便告诉我他们是否准备签署一份承诺书，答应在2003年3月30日分别同时举行的全民投票中将计划付诸表决，予以核可。3月11日凌晨5时30分，经过与两位领导人和保证国进行超过19小时的持续谈判后，我宣布未能达成这样的协议。

在此时刻，1999年12月开始的进程就到了道路的尽头。我的特别顾问设在塞浦路斯的办公室在直接会谈开始之前启用，将于4月关闭。

努力的规模

15. 从一些简单的统计数字，即能意识到为协助双方达成全面解决所作出的努力的规模。在谈判过程中，我与两位领导人会晤了11次，包括我于2002年5月对塞浦路斯进行的访问并于2003年2月前往土耳其、希腊和塞浦路斯的旅程。我的特别顾问在近距离间接会谈阶段主持了54个不同的会议，以直接形式主持了72个会议，并在整个期间拜访过每位领导人100多次。我的特别顾问去过希腊和土耳其大约30次。他前往各安全理事会成员国首都、设于布鲁塞尔的欧洲联盟委员会和欧洲联盟成员国（尤其是每六个月轮值一次的主席）访问数达几十次。他还在整个期间一再向安全理事会成员介绍情况。

16. 在此期间，我所作的努力的预算费用达至3 148 500美元。我的特别顾问调集了一个由两名至四名专业人员和一、两名一般事务人员组成的核心小组。这个核心小组获得了整个联合国系统所提供的投入的支助，其中涉及政治事务部、维持和平行动部（包括联塞部队）、法律事务厅、新闻部、联合国开发计划署和联合国项目事务厅（包括开发计划署/项目厅驻塞浦路斯办事处），并获得了若干顾问的支助，他们在最后两个月参加了我的特别顾问的小组，以督导技术委员会的工作，包括一名从欧洲联盟委员会借调的人员。有若干国家，包括加拿大、德国、瑞士和大不列颠及北爱尔兰联合王国都在待命，准备随时派遣专家，协助将迈向2003年3月30日举行的全民投票的进程的技术细节最后定下来。如果达成协议，将该计划付诸全民投票，有数十名具有最高国际水平的法官已同意在任命过渡时期的最高法院时，可以考虑他们的名字。

17. 我的提案的中心部分共有192页，另有最后拟订的法律250页。到2003年3月11日，将该计划最后定下来所需的数达6 000页的法律草案，以及1 954项条约和文书的清单，已提交上述委员会审议。两位领导人商定举办并由联合国主持一次国旗和国歌比赛。从几乎50个不同国家的参赛者共收到了1 506个国旗图案和111首建议的国歌。

当事方的首选解决办法

18. 各当事方在近距离间接会谈和直接会谈中对所有主要问题的立场出发点或远景设想相距甚远。克莱里季斯先生援引安全理事会相关决议，主张这一解决办法：一个具有单一主权和国际身份、单一公民身份的塞浦路斯国，如安全理事会相关决议所述，由政治上平等的两个族裔组成的两族和两地区联邦。登克塔什先生主张按他所认为的现实情况达成的解决办法，提议由两个现存主权国家创建一个塞浦路斯邦联。这一邦联将只有一个国际法律身份，但其主权仅限于其创建国所赋范围。至直接会谈时，登克塔什先生搁下了“邦联”一词，提出一个新说法即塞浦路斯合作国，总概念不变。争端显而易见：一方主张的是一个现存国家继

续存在并根据一项新宪法联邦化，另一方则主张两个现存国家创建一个新的邦联或合作关系架构。这一争端是一个戈尔迪之结，是概念和名词问题之争，我将回到这一问题。

19. 除了这一总体远景设想分歧，在所有核心问题上也存在重大分歧。关于施政，希族塞人强调可操作性和统一的重要性，提议建立一个独立的联邦政府，主要按人口比例决定代表比例，但两个族裔有效参与决策。其依据将是联邦宪法。土族塞人则强调必须防止一方支配另一方问题，必须保持他们单独的地位和身份，反对任何独立的中央机构，提议两个独立但却并置的国家的机构间建立合作和协调渠道，数目相等，采用协商一致的决策方式。其依据将是一项国际条约，如有争端，通过国际仲裁解决。

20. 关于安全问题，希族塞人仍痛苦铭记 1974 年的经历，盼望有一个完全非军事化的岛屿，所有外国部队(和“定居者”)撤出，由一支联合国授权的国际部队维持和平。土族塞人方面同样也痛苦铭记 1963 年和 1974 年的情况，对联合国没什么信心，主张扩大保证国的权利，由保证国向其各自管辖地区派驻大批特遣部队。每一方都觉得自己处于面临潜在大敌威胁的脆弱地位：希族塞人害怕土族巨人；土族塞人害怕希族塞浦路斯巨人。

21. 关于领土问题，希族塞人的立场出发点是：鉴于土族塞人和土耳其目前控制的领土和海岸线范围之大不成比例，并鉴于希族塞人希望流离失所者能返回其在希族塞人辖区内的家园，因此认为有必要大幅调整领土，而且这么做是合理的。土族塞人仅提及在缓冲区内作最小幅调整，特别提到的理由是 30 年时间已经过去，在此期间人们已定居下来。土族塞人并提出一长列标准清单，实际上排除了任何实质性领土转让的可能性。

22. 希族塞人援引国际人权法、欧洲联盟法律原则、现代世界的现实以及定居唯有公正合理才可持久的重要性，希望看到一个以迁徙自由、定居自由和流离失所者返回家园的权利为基础的解决办法。土族塞人争辩道，双方之间的不信任、安全需要、岛上的现实、双方之间在数目和经济上的差异以及两区体制原则，这些都意味着应通过一项整体交换和赔偿计划解决财产权利主张，并应严格控制迁徙和居住自由

近距离间接会谈

23. 在 1999 年 11 月至 2002 年 11 月这 3 年时间里，两位领导人未能消除他们之间在任何重大问题上的分歧，更不用说消除对所有问题的分歧。我认为，并非不可能达成解决办法，而是几乎从未进行过真正意义上的谈判，即有取、有让的谈判。会谈进程成了程序争吵、口头体操、打太极拳和小危机不断的进程，在实质问题上只是偶尔闪现短暂的希望之光。我与我的特别顾问努力设法帮助双方将此对话进程推向实际谈判阶段，但成效甚微。

24. 谈判的一个关键障碍或许是地位问题。登克塔什先生争辩道，土族塞人方面处于不利地位，因为塞浦路斯共和国得到承认，而“北塞浦路斯土耳其共和国”却不被承认。他将这一情况归咎于安全理事会相关决议，说这些决议不可避免地将我和我的特别顾问捆绑于某一途径，而无论我们怎么努力，这一途径都不可能是真正不偏不倚的，这一途径忽视了“现实”。尽管在我主持下进行的会谈中两位领导人的地位是绝对平等的，但这一事实并未缓减登克塔什先生对他们在谈判室外的不平等地位的关切。我尽了最大努力，却从未说服登克塔什先生认识到，塞浦路斯问题的“现实”不仅是当地的现实，也是国际法和国际政治的现实；每一方在特定问题上都有强势和弱势；解决问题的唯一道路是谈判达成解决办法，以双方可接受的方式创造性地解决所有问题，包括地位问题。

25. 近距离间接会谈的形式本身也由登克塔什先生的立场决定，他的立场是，他不与克莱里季斯先生面对面会谈，除非后者承认“北塞浦路斯土耳其共和国”的存在。近距离间接会谈旨在为开展有意义的谈判以达成全面解决办法铺路，在会谈期间，登克塔什先生争辩道，要铺好路，必须先铺平地基，意思是说必须承认岛上存在着两个主权国家。鉴于这一参加谈判的前提条件，我于2000年9月12日近距离间接会谈第四次会议开始时向两位领导人发出以下声明：

“希族塞人和土族塞人双方自1999年12月以来一直在进行近距离间接会谈，目的是为开展有意义谈判以达成全面解决办法铺路。我认为如今是向前推进的时候了。

“在这些会谈中，我确信双方有一个共同愿望，那就是各方代表自己一方而不代表任何其他方、作为对方的政治平等者进行谈判，以达成一项全面解决办法，建立一个新的合作伙伴关系，以此为基础在一个统一的岛屿上建设一个和平、安全和繁荣的更美好未来。

“本着这一精神，并为了很秉持诚意、无前提条件地加紧谈判所有问题，我得出结论，必须而且应该在全面解决办法中明确承认双方的平等地位，全面解决办法将反映为将这一理念转化为清晰、切实的条文规定而需进行的详细谈判的结果。”

26. 以新闻稿形式发表了这一声明，它有两重目的。第一是明确表明必须在达成全面解决办法时按解决办法的规定处理地位问题，而全面解决办法必须由平等的当事方在谈判桌上达成。第二个目的是明确表明，坚持以满意解决地位问题作为有意义谈判的前提条件，这是不合理的，因此开始真正谈判的道路已经铺好。克莱里季斯先生对此项声明非常不以为然（这一立场其后得到希族塞人立法部门的支持），但在作出说明后仍留在这—进程中。

27. 2000年9月12日声明后，登克塔什先生稍多参与这一进程。我的特别顾问在他本人于2002年7月12日向当事双方提出的一些初步想法的基础上就核心问

题提出一些想法，供当事双方考虑。这些想法将在直接会谈中酝酿、重现，并成为我 2002 年提案的关键基石。克莱里季斯先生虽然不太愿意参加假设性质的活动，但表示愿意在某种程度上松动其立场出发点。登克塔什先生不认为目前已有有意义谈判铺好了道路，他特别提到克莱里季斯先生对 9 月 12 日声明的反应，而且，虽然登克塔什先生愿意考虑我的特别顾问就一些问题提出的想法，但未表现出什么灵活性，并且对该进程的实质内容日益不安。

28. 2000 年 11 月 8 日，在近距离间接会谈第五次会议接近尾声时，我与两位领导人会面，就程序和实质问题向他们私下表达了一些口头意见，其中重申了我 2000 年 9 月 12 日的声明。¹ 这些意见并非是提案。此后，登克塔什先生便宣布近距离间接会谈“死亡”，未接受我关于在 2001 年 1 月再举行一次近距离间接会谈的邀请。对我的口头意见的公开报道偏差严重，加固了登克塔什先生的立场，尽管我的特别顾问努力消除他的误解，他仍坚持这一立场。最终未能恢复会谈，以致 2001 年期间未就塞浦路斯问题进行任何实质谈判。

29. 2001 年夏季，土耳其政府发出一些令人鼓舞的信号，我也在 8 月 28 日在萨尔茨堡与登克塔什先生会面，尽管如此，登克塔什先生还是拒绝了我 2001 年 9 月 5 日发出的请他参加新一轮更积极谈判的邀请，坚持说要恢复会谈，就必须抛弃我 11 月 8 日的口头意见，以 9 月 12 日声明作为会谈的唯一基础。

欧洲联盟问题

30. 在整个 2000 年和 2001 年期间，登克塔什先生立场的一个重要因素是，只要土耳其不是欧洲联盟成员，只要土族塞人没有同意，塞浦路斯加入欧洲联盟便是非法的，他的这一立场得到了土耳其的支持。这一立场的法律依据遭到希族塞人方面异议并被欧洲联盟驳回。登克塔什先生仍对塞浦路斯加入欧洲联盟持敌视态度，并对是否有必要在作出扩大欧洲联盟的决定之前解决塞浦路斯问题提出异议。

31. 在 2000 年和 2001 年期间，我的特别顾问与欧洲联盟委员会官员进行了多次接触，主要讨论在重新统一的塞浦路斯加入欧洲联盟的情况下如何照顾到土族塞人关切事项的问题。我清楚的是，就土族塞人而言，由于经济和人数上的差距，对北方无限制适用（欧盟）共同体成果是有问题的，塞浦路斯需要特别的安排，该国在欧洲联盟候选国中是独特的，因为是安全理事会议程上的长期项目，而且正在摆脱冲突状态。我本人在 2001 年 5 月向欧洲联盟外交部长发出的呼吁中提出了这些观点。

32. 我欢迎欧洲联盟对这项呼吁的回应，特别是欧洲联盟委员会主席在 2001 年 11 月访问塞浦路斯期间总结的政策，即欧洲联盟的成果将永远不会是寻求

¹ 可向秘书处索取这些意见的文稿。

解决塞浦路斯问题的障碍，欧洲联盟将照顾到双方自己在政治解决框架中商定的任何安排。²

直接会谈

33. 在 2001 年 12 月 4 日举行的会议上，两位领导人同意开始直接会谈，登克塔什先生示意他对欧盟的立场发生了重大变化。他说，他已经注意到欧洲联盟关于照顾到政治解决条件的声明。他说，土族塞人方面将在解决条件的范围内支持欧洲联盟的“塞浦路斯伙伴关系”成员，但须保持《1960 年条约》就塞浦路斯问题在土耳其和希腊两国之间建立的“平衡”。登克塔什先生还公开说，争取在 2002 年 6 月之前达成协议。

34. 12 月 4 日的会议、登克塔什先生的声明、两位领导人前所未有地穿越缓冲区，尽管只是为了参加社交活动、以及 2001 年 1 月直接会谈的开始，都导致人们有理由提高期望。两位领导人之间的长期个人关系也是会谈的积极因素。两位领导人对谈判采取了截然不同的办法。

35. 克莱里季斯先生认为，两位领导人在已经确定了对方关于问题的立场后，应避免重申自己的设想或辩论其好处。相反，他提议每个领导人应指出在哪些方面他可以灵活，在哪些方面不可以，他们应就所有核心问题进行讨价还价，互相帮助满足最基本的关切。为此，克莱里季斯先生表示准备在一系列问题上先表态，以至于他的立场比我稍早描述的起始立场灵活很多。

36. 登克塔什先生采取了以下立场：双方应首先就解决办法设想达成共同谅解——它们应在主要的最终结果上取得一致——然后再处理核心问题的细节。虽然克莱里季斯先生坚决不同意这种办法，使很多次会议最终还是讨论双方的设想。这些讨论往往最后变成再次辩论过去，在使设想更加接近方面进展不大或没有进展。登克塔什先生准备讨论核心问题，但往往喜欢重申关于这些问题的立场，经常用准备好的稿子照本宣科，而不是进行讨价还价。不过，他不准备在解决主权问题前，以任何有意义的方式讨论领土这个核心问题。克莱里季斯先生方面则热衷于举行关于领土和财产的谈判，提出如果大多数希族塞人能够返回希族塞人行政当局管理下的家园，他就准备在财产问题上表现出灵活性。

37. 在最初预计 6 月日期前的期间，包括中央主管当局职权和安全在内的几个问题有所进展。关于后一问题，两位领导人在 5 月底临时商定了一些关键要点，但登克塔什先生同土耳其协商后，对该协议的关键要素提出了异议，导致克莱里季斯先生坚持：临时商定的各点都作为未商定内容放在括弧里。对公民资格问题，

² 欧盟的政策载于 2002 年 6 月 22 日塞维利亚欧洲理事会主席的结论：“欧盟将根据欧盟成立所依据的原则照顾到《加入条约》中的全面解决……条件；塞浦路斯作为成员国将必须以一个声音发言，并确保适当实行欧洲联盟法律。欧洲联盟将提供大量财政捐助，支持这一重新统一的岛屿北部地区的发展。”

包括对 1974 年以来在塞浦路斯定居的土耳其人的公民资格进行了重要讨论，但登克塔什先生没有就此采取后续行动。

38. 虽然第三方的协助对帮助双方推动进程显然是可取、甚至是不可缺少的，但最初提议在没有第三方在场的情况下直接会谈的登克塔什先生，强烈抵制联合国发挥实质性作用。他在这方面得到土耳其的充分支持。令人遗憾的是，关于及时达成协议使重新统一的塞浦路斯加入欧洲联盟的目标，登克塔什先生在直接会谈中的立场前后不一致，他常常否定自己在 2001 年 12 月 4 日关于欧洲联盟成员资格的声明。

39. 为了推动进程并注入紧迫感，我的特别顾问争取以不妨碍两位领导人的自由谈判能力的方式协助了双方。他举行了几次两位领导人没有助手陪同的会议，这种方式较少雄辩、更加坦率。这些会议产生了一些进展的亮点——令人遗憾的是，这些亮点很少持续到会议以后，随后的会议往往再次辩论历史或设想。

40. 我的特别顾问还主持了与每个领导人及其小组举行的研讨会。在这些研讨会中，联合国与当事方讨论了特别困难的问题可以用它们没有想到的方式来处理的创造性办法。

41. 六月的预计日期已经过去，但没有出现突破，此后我的特别顾问开始在会议上建议妥协办法，编制了一个未完成工作清单，并向两位领导人建议在八月份休假后继续会谈时审议的工作方案。虽然两位领导人在继续会谈后未达成任何协议，但对此前基本上被忽视的问题进行了一些探讨——包括如何会产生新的局势、用什么办法在这种新局面中为双方提供某种连续性、应有何种过渡时期政府结构及以一揽子方式处理领土和财产问题的办法。

42. 不过，当时很明显的是，让他们自行其是，这两位领导人将不能达成协议。然而，该进程使联合国对他们的立场有了详细理解，并有机会提出争取以符合一方正当基本关切、需要、利益和期望的方式，来满足另一方的正当基本关切、需要、利益和期望，从而缩小双方立场的差距。因此，我认真地考虑提出一项书面提案的问题。除这一原则外，提出的时机也很敏感，因为在日历安排上有冲突：登克塔什先生在 10 月初心脏直视手术后的康复、11 月初土耳其举行选举、12 月 12 日和 13 日举行哥本哈根欧洲理事会以及谁来继承克莱里季斯先生的竞选日益临近。

我的计划的来龙去脉

43. 2002 年 11 月 11 日我向当事方和保证国提出了“全面解决塞浦路斯问题的安排根据”，其构想是让两位领导人能够签署两页篇幅的“全面解决塞浦路斯问题的办法”，实质是由他们自己承诺最后完成谈判，在联合国协助下，根据 2003 年 2 月 28 日的计划的实质内容，将计划付诸 2003 年 3 月 30 日分别同时举行的全民投票供核准。这样，将出现一种新的态势，一个重新统一的塞浦路斯将于 2003 年 4 月 16 日签署加入欧洲联盟条约。

44. 我请当事方在一周内转达其初步反映。2002年11月18日，克莱里季斯先生致函予我，说他准备就我的提案进行谈判，但他要求作出一些澄清。登克塔什先生要求有更多的时间进行协商，2002年11月27日他致函予我说准备就我的提案进行谈判，但指出他仍有一些严重关切。由于登克塔什先生的延迟回应，在哥本哈根首脑会议之前没有时间进行谈判。不过，两位领导人应我的要求，对文件的实质、特别是我让他们关注的重要问题作出了书面回应，登克塔什先生在2002年12月7日终于返回塞浦路斯。

45. 在哥本哈根首脑会议之前剩余的时期内，我的特别代表与双方领导人以及希腊和土耳其进行了夜以继日的协商；联合国小组成员还与两位领导人的顾问深入进行了细节讨论。我采取的做法有个关键的原则，即如果联合国要提出修改意见（不同于领导人就具体变化相互商定的意见），仍继续保持计划的总体平衡。令人遗憾的是，土族塞人方面提出的实质性投入极为概略，大都是概念性的意见——使联合国不得不从土族塞人民间社会各阶层公开表达的关切中寻求灵感以作出具体改进。

46. 2002年12月10日，我提出了计划的第二个版本，以弥合双方之间尚存的分歧。我邀请两位领导人于12月12日和13日到哥本哈根，以期在欧洲理事会作出扩大决定之前达成协议。我还请保证国派代表出席哥本哈根会议。

47. 登克塔什先生没有出席哥本哈根首脑会议，只是在我进行了个人干预后派了一名代表。该代表塔赫辛·厄尔图鲁罗鲁告诉我的特别顾问说如果登克塔什先生作出决定，他有权签署协定。然而，厄尔图鲁罗鲁先生在实质问题上的立场毫不相让——这一立场得到当时登克塔什先生在安卡拉发表公开声明的支持。土耳其方面参加首脑会议的政策是寻求把解决塞浦路斯问题与土耳其参加欧洲联盟前景的问题两者联系在一起。我的特别顾问和土耳其官员最近进行的协商完全集中在领土问题上，但并没有任何进展。克莱里季斯先生采取了不承诺的立场；鉴于登克塔什先生采取的负面态度，希族塞人是否签署的问题成为纯理论问题了。尽管达成协议看来似乎是近在眼前的事，然而一旦看出无法在哥本哈根达成协议，我也决定不出席这次会议。然而，在12月10日，当土族领导人里塞普·塔叶普·厄尔多甘给身在纽约的我打电话时，我有机会向他谈及此事的紧迫性。

48. 然而，在哥本哈根失去的机会并不意味着努力的结束。相反，安全理事会和欧洲联盟均呼吁当事方在2月28日（即我的计划设想最后完成计划所有方面的日期）之前达成协议。我提出了三管齐下进行谈判的方案：两位领导人应集中在实质性问题达成协议，我希望将实质性问题局限在1个或2个关键问题上；希腊和土耳其应注重最后敲定该计划的安全方面，并达成协议；应任命2002年10月4日商定的各技术委员会，应毫不迟疑地开始举行会议，以根据我12月10日的计划，最后确定法律和条约清单。

49. 1月中旬恢复了谈判的第一方面，两位领导人每周会晤三次。在谈判中，登克塔什先生要求改变计划，其中有些大幅度改变关键的构想，其他则与有关细节

有关。土耳其谈判人员在与我的特别顾问进行的漫长而详细的协商中，也强调说上述要求中有某些基本条件是重要的。克莱里季斯先生还要求改变那些大体上属于计划参数内的事项。在会谈中没有取得实质性进展。但克莱里季斯对登克塔什先生表示如果在2月底以前无法就修改达成一致，他准备签署原有计划。

50. 第二方面的谈判不甚成功。希腊政府两次与土耳其政府接触，以期开始就安全问题进行谈判但均未取得成功；2月21日双方代表终于在安卡拉会面，但讨论并未达成协议或取得进展。按照商定安排，我的特别顾问从塞浦路斯飞抵当地，听取两国代表团就谈判举行的联合简报；由于土耳其代表不同意举行联合简报会，两国代表分别向我的特别顾问进行了简要介绍。

51. 第三方面的谈判取得了适当的进展，技术委员会就一些重要问题特别是就希族塞人方面达成了协议，提出了大量法律草案供审议和最后确定。条约委员会取得了某些进展，包括拟定了供审议的各项条约和文书的清单，但在原则问题的分歧的使取得真正进展很困难。

52. 在此期间，领导人同意授权联合国举行统一后的塞浦路斯国旗和国歌设计竞赛，并将此纳入付诸全民投票的计划内。领导人还商定由联合国与未来的过渡时期最高法院法官接触，拟订一个清单供其审议。领导人没有对我的特别顾问反复提出的要求作出回应，即对转递的法官名单或任命甄选国旗和国歌设计方案的委员会成员作出答复(尽管已有大量公众积极响应此项竞赛)。

53. 举行的总统选举短暂打断了上述谈判，塔索斯·帕帕佐普洛斯当选并接替克莱里季斯先生。正如我的特别顾问在1月和2月期间与登克塔什和土耳其进行协商时所做的那样，选举后他也与帕帕佐普洛斯先生进行了密集协商。帕帕佐普洛斯先生强调了他的政策与克莱里季斯先生政策的连续性，指出他不希望重新讨论计划中的关键构想或已经基本商定的事项。他就计划的可行性和实施提出了若干关切事项。在我抵达塞浦路斯之前，帕帕佐普洛斯先生和登克塔什先生并未会晤。

54. 在2月的最后一个星期，我访问了土耳其、希腊和塞浦路斯，并于2月26日正式提出计划的第三个、我认为应该是最后的文本题目是“全面解决塞浦路斯问题的根据”。在我访问之前，我的特别顾问提出了我设想的重要修改意见的书面稿。这个文本更加精炼，特别是满足了土耳其方面的基本需要，与此同时也满足了希族塞人的一些关切，以保持总体平衡。在计划的关键部分，我还补充了全部未决事项，特别是那些希腊和土耳其未能达成一致的有关安全的问题。

55. 2月27日，我一并会见了克莱里季斯先生、登克塔什先生和帕帕佐普洛斯先生。由于如果要在2003年3月30日举行全民投票，已经没有更多的剩余时间，并考虑到双方领导人在未来就计划的修改达成一致的前景甚微，我建议双方领导人同意按照计划的设想的条件将该计划付诸在2003年3月30日分别和同时举行的全民投票作一裁定。他们可以通过签署两页篇幅题为“为全面解决塞浦路斯问

题对提交分别同时举行全民投票的基本协定的承诺”，作到这一点。然而，这一协定并不排除双方领导人在全民投票之前通过相互商定就进一步实质性修改进行谈判的可能性。我还提议各技术委员会的工作应持续至全民投票前一个星期，从而最后确定未决的技术问题，同时由我协助解决那些他们可能无法达成一致的技术事项。我邀请双方领导人于 3 月 10 日前往海牙，向我通报他们是否准备签署一项将该计划付诸全民投票的承诺。2 月 28 日，双方领导人均接受了我的邀请。

56. 在海牙，帕帕佐普洛斯先生告诉我说只要人民知晓要求他们就什么进行投票，他就准备承诺将计划付诸全民投票。为此，他希望能确保解决在联邦立法和组成国宪法方面的分歧。他强调了希腊和土耳其对该计划中安全条款取得共识和作出承诺的重要性。此外，他还说为了开展关于全民投票的适当公众宣传运动，需要有比现在更多的时间。他说在举行全民投票前，必须满足这些条件。他说他不准备重新讨论该计划的实质性条款，但条件是另一方也准备这样做。

57. 登克塔什先生告知我说他不准备同意将该计划付诸全民投票。他说他从根本上反对该计划的许多基本要点。他认为进一步谈判可能取得成功的唯一条件是从一个新的起点开始进行谈判，以及双方就基本原则达成一致。他又说，在任何情况下，土耳其均无法签署要求保证国签署的这份声明。

58. 土耳其证实无法作出我的计划要求保证国作出的承诺，提出了以前从未提到过的宪法原因。帕帕佐普洛斯先生方面则坚持说在举行全民投票前，这一承诺是必要的。

59. 尽管如此，我还是试图挽救这一进程——我让各保证国也参加了这项努力——我提出可以将最后完成谈判的截止日期延长至 3 月 28 日，届时就 4 月 6 日分别同时举行全民投票作出决定。为了使这一计划符合实际，要求制定严格的工作方案，包括立即恢复各技术委员会的工作，并初步筹备全民投票。登克塔什先生拒绝了所有这些要求。这意味着在 2003 年 4 月 16 日塞浦路斯签署加入欧洲联盟条约之前达成全面解决方案显然是不可能的了。

60. 因此，我得出了唯一可能的结论，并宣布本进程已走到了路的尽头。不过，我要明确指出，我的计划仍摆在桌面上，随时供希族塞人和土族塞人拿起来并讨论下去，只要他们能够鼓起这样做的意愿。

阐述我的计划

61. 我的计划已广泛分发，安理会成员可以索阅。³ 该项计划不是一个框架，而是一项真正的综合建议，其中载有所有必需的法律文书，而且涵盖今后谈判的所有内容。该项计划以送文文件的形式分发，由双方领导人以及希腊、土耳其和联合王国代表签署，并附有一份由各主要条款和一系列内容详尽的附件（包括《宪法》）构成的基本协定。

³ 计划全文可往 S-3380 号室查阅(若欲约见,请拨分机号码 4514); 并查阅 www.cyprus-un-plan.org。

62. 我早先提到引起当事方之间分歧的概念问题，这不仅是一个心理上难解的结，而且是实际存在的问题。其中涉及对过去和目前局势的法律和政治解释，包括未来的新构想。这个难解的结源自惨痛的历史经验，产生于无法摆脱的恐惧，称号之争说明这一点。必须解决用语、新事态的形成和主权问题，以解开这个结。

用语

63. 早在近距离间接会谈时，我就要求各方领导人将称号问题搁置，直到最后才着重讨论。希族塞人偏向于联邦政府称号，采用联邦、省和县。在近距离间接会谈时，土族塞人一方则提出邦联制，到了直接谈判时，这一立场再加以改进，成为“合股国家”制，一个由各伙伴邦和组成邦构成的国家。“塞浦路斯共和国”这一国名不能采用，这对土族塞人一方来说极为重要。在这方面，希族塞人愿意退让。

64. 为了协助领导人将称号问题推迟到最后才讨论，我的特别顾问在近距离间接会谈时建议采用<共同国家>和<组成国家>的称号，采用符号<是为了说明到一定时候这些称号最终将被取代。

65. 双方领导人终于在 2003 年 1 月讨论了称号问题，但没有达成协定。登克塔什先生将一项已获克莱里季斯先生同意的建议撤回。我建议采用《宪法》第 1 条所述的折衷意见：采用“塞浦路斯联合共和国”（简称为“塞浦路斯”）国名；这将是一个“联邦政府”（希族塞人希望采用”；有“两个组成邦，即希族塞人邦和土族塞人邦”（土族塞人希望采用）。

新事态的形成

66. 关于新的事态将如何形成，会谈时发现双方显然都不会接受对方的起始点。登克塔什先生不愿接受的是，为已获国际承认和继续存在的现有塞浦路斯共和国编写新宪法，将其改成一个两族和两地区联邦，并基本上将土耳其族塞浦路斯社区重新归入联邦。克莱里季斯先生不愿接受的是，由两个本已存在的主权国或实体创建一个新的国家，但将一些主权转移到这个新的国家，否则予以保留。

67. 这些不同的处理方式都是一场争论，是关于过去和未来的一场争论。显然，实际可行的唯一办法是在协定生效之前让双方基本上保留其对局势的看法，保留他们关于新事态将如何形成的看法，而不会使人对今后的合法地位产生任何质疑。为此目的，解决方式必须规定双方能在新的事态中持续运作的要素，而且在今后处理所有事务时作为合法的依据。

68. 塞浦路斯联合共和国必须采用从前没有用过的国旗和国歌。新的事态形成后将制定与联合国、欧洲联盟和欧洲委员会有关联的直接和详细的程序。

69. 我于 2002 年 9 月 6 日在巴黎与双方领导人会晤时根据我的特别顾问所完成的工作，试图树立这一概念。会议结束后恢复会谈，以奠定重要的基础，办法是由联合国法律顾问同两位领导人的法律顾问就过去的法令、对塞浦路斯有约束力

的条约和将要执行的法律的效力问题达成一项技术谅解书。当我于10月3日和4日在纽约同两位领导人会晤时，我进一步阐述这一概念，并且指出需要进行的大量技术性工作，以编制法律和并入解决计划内的一系列条约。

70. 令人鼓舞的是，两个领导人在纽约同意设立两个技术委员会来处理就这些问题。这是就新事态如何形成的问题达成协议的一个重要步骤。这些委员会的工作范围极其广泛：就一系列条约（最后有1 900多项条约待审议）和联邦法（最后约有6 000页法案待审议）开展谈判。正如两位领导人在我面前所商定的那样，极为重要的是技术委员会应立即开展工作。尽管我提出请求，登克塔什先生却没有在做手术之前就这一协定采取行动；康复期间，虽然多次请求，他还是没有这样做。此事一直拖延至2003年年初，即过了3个月这一重要的技术性工作才开始，但可资利用的时间已缩短了60%。

71. 2003年1月初委员会终于召开会议，并一秉诚意地认真开展工作，主要是以我12月10日的建议为基础，但土族塞人一方却不大愿意并有所保留，这显然是因为受到约束。结果委员会无法举行并行的会议，并因时间短促而没有取得足够的进展。我不得不在2月26日的订正建议中提出办法，将委员会工作分成两个组成部分，即全民投票前必须完成的部分和投票后才着手处理的部分。但是，登克塔什先生在我于2月底离开塞浦路斯后却立即停止委员会的工作。我的努力于3月11日结束，其时双方已拟定作为技术委员会工作基础的草稿（主要由希族塞人一方制定）。⁴ 为了满足要求，在联合国大力帮助下，于剩余时间内完成该项工作是有可能的。

作为一项组织法分别同时举行全民投票

72. 举行全民投票的一个基本概念是，塞浦路斯的统一行动应是双方人民的行动而不是领导人的行动。塞浦路斯将会统一，但实行的方式不是由两位领导人签订一项综合解决办法；而是由两位领导人商定将基本协定交由希族塞人和土族塞人以分别同时举行全民投票的方式予以批准。希族塞人和土族塞人将行使其固有的组织权力，并恢复其伙伴关系。这种新的伙伴关系将不是建立在多数和少数的关系上，而是建立在政治平等的基础上。

主权

73. 最有争议的概念问题或许是主权问题。土族塞人一方多次提出这个问题，并经常阻止讨论其他问题，直到感到满意为止。

74. 希族塞人一方以安全理事会的决议为依据，坚决主张国家明确拥有单一主权。克莱里季斯先生表示愿意接受不提主权问题的折衷办法，但不接受主权分裂或分级的主张。他担心若各组成邦拥有主权，无论这种主权属于何种形式，各组

⁴ 这些法案共有6 000页，也可在S-3380室查阅。

成邦能把国家分裂，塞浦路斯岛也会分离和被割开。令希族塞人感到不安的是，随着新事态的分崩离析，土耳其塞浦路斯主权邦将会分离，塞浦路斯也随着被分割。

75. 土族塞人一方根据其两个主权邦共同组成一个新国家的理论，要求各组成邦“保留”尚未“割让给”新国家的那部分主权。随着时间的推移，登克塔什先生关于这个问题的立场逐步产生变化，呈现暂时性和不明确的迹象。例如，各组成邦应享有诸如“主权权利”等剩余权力，并排除分离。但他仍然坚决认为，不赋予各组成邦某种形式的“主权”的解决方式是不能接受的。他援引了《瑞士宪法》第3条，其中规定：若不受联邦宪法限制，县拥有主权。令土族塞人感到不安的是，新事态分崩离析后，国家主权将由人口较多的希族塞人单独行使。

76. 起初我的建议倾向于完全不提主权问题，但后来我认为这样不能解答问题，不能使他们安下心来。因此我的计划建议：“塞浦路斯联合共和国及其联邦政府和各组成邦之间的地位和关系将以瑞士及其联邦政府和各县之间的地位和关系为模式”。因此，计划规定，塞浦路斯联合共和国具有单一的国际法人资格和主权，明文禁止分裂或分离。同时，计划还规定，各组成邦可以执行不属于联邦政府的所有权力，可以按照其符合整个协定的本国宪法自由组织起来；并（如比利时那样）规定，联邦法和各组成邦的法律之间没有等级关系。

77. 我在建议中提到现有和既定的瑞士模式，为了消除双方的顾虑，我这样做似乎是适当的。令希族塞人一方感到安心的是，瑞士显然是一个主权国，但瑞士各县不具有分离的权力。令土族塞人感到安心的是，他们经常引述瑞士模式作为参考，而这正是要采用的模式。⁵

国际上对协定原则的支持

78. 计划还载有国际主要行动者以不同方式支持协定原则的手段。其中包括安全理事会、欧洲联盟、欧洲委员会和保证国的确认、认可和（或）保证的手段。这些手段构成了国际上对协定给予支持的一致结构；每种手段都有针对性。这是为了消除登克塔什先生经常表示的关切，即该项协定不是日后可以随时摒弃的“一纸空文”。

79. 我认为，以均衡和有独创性的方式认真处理这些概念问题可使双方能够体面和有信心地行事，为塞浦路斯的新的事态发展向前推进。

实质问题

总统委员会

80. 在施政方面，两派之间最难解决的恐怕就是中央行政当局的形式问题。1960年的《宪法》及以前的各项联合国提案的基础都是，由希族塞人社区选举产生一

⁵ 关于地位和总统委员会问题，我在计划中提到瑞士模式。这引起了某些方面的误会，认为我的计划建议采用瑞士模式来解决塞浦路斯问题。情况并非如此。塞浦路斯问题需要自成一格的解决方式。各种模式的具体方面可以作为参考，但不应全盘抄袭。

名希族塞人总统，由土族塞人社区选举出一名土族塞人副总统，并且土族塞人副总统在具体问题上可以行使否决权。

81. 希族塞人方面出于对政府可行性的担心，希望取消否决权（认为否决权是造成该共和国早期的多次僵局和冲突的主要因素）和独立选区（认为独立选区会影响到政府的可行性并滋生分裂）。而土族塞人一方强调政治上的平等，主张防止一方主导，希望将总统/副总统的模式改成将任期一分为二由两名总统轮流担任国家元首的做法，并采用协商一致的决策方式（也就是说，将否决权扩展到所有问题的决策上）。而希族塞人方面则认为，由于两族人口差别较大，因此实行这样一种体制是不民主的。⁶ 他们希望，希族占总人口大多数这一点能够得到体现，要求由所有塞浦路斯人选举产生总统及副总统，不过要采用有利于土族塞人的加权投票制。但是，土族塞人一方坚决反对任何交叉投票的做法，就算通过加权投票土族塞人的票数能够达到 50%也不行，因为他们认为这无法选出“真正的”土族塞人代表。

82. 我之所以提出解决此类问题的提案，是因为需要找到一种适当的政府形式，它应(a) 反映并确保希族塞人和土族塞人在政治上的平等但同时也要以民主的方式体现希族塞人公民在人数上明显较多这一点；以及(b) 绝对保证不会出现一方主导的局面同时确保政府能够有效行使职能。

83. 土族塞人反对交叉投票的做法，这就使联合国的选择余地非常有限。联合国考虑了实行国家元首轮流制的各种分权模式。最后，我提议采取一种轮流担任主席的集体总统委员会制度，这一制度借鉴了但并不雷同于瑞士的模式。⁷ 对于总统委员会这一基本概念，各方起初的反应不一，但随着时间的推移，它逐渐被广泛接受。在该计划提出后进行的讨论中，它是争议最小的问题之一。

84. 我在提议中指出，国家元首这一职位应让一个由六位平等成员组成的总统委员会集体执掌（其中四名为希族塞人，两名为土族塞人）。委员会主席一职将由六名成员轮流担任。这意味着，在任期的三分之一时间里，有一名土族塞人将代表总统委员会担任国家元首。这既突出了政治上的平等，也以民主的方式体现了希族塞人公民在人数上的优势。委员会成员将从一份单一的名单中选举产生（与瑞士的情况不同），委员当选需要来自每个成员邦的至少五分之二参议员的支持。这将确保当选委员得到自己的成员邦的明确支持（这是土族塞人的关切），同时也得到两个成员邦的明确支持（这是希族塞人的关切）。

⁶ 按土族塞人所设想的制度，一个由大多数土族塞人（即塞浦路斯选民的大约 10%）选举出来的人将在一半的时间当中担任国家元首。

⁷ 这种政府形式历史非常悠久（源自古罗马的三雄执政），并在法国和俄国大革命中再度流行。而在这几个历史时期，这种政府形式的主要目的是为了防止单独一位统治者的暴政。拿破仑将其带到瑞士之后，这种形式有了另外一个目的，即解决在一个多民族多文化的国家由谁执掌大权这一棘手问题。

85. 按照计划，总统委员会尽量以协商一致的方式做出决定，在其他情况下，也可以简单多数的方式做出决定，不过，这一多数至少要包括一名希族塞人和一名土族塞人。任何决定都不能仅仅由来自一个成员邦的人做出，同时，任何一个人都不能单独否决已做出的决定或者阻止国家的运转，这两个并行不悖的概念是贯穿整个计划始终的一条“金线”。

两院制议会

86. 在联邦议会问题上，计划提议设立一个双方席位各占一半的参议院，以反映成员邦在政治上的平等；以及一个众议院，其组成要反映该岛的人口状况，但席位上稍微倾向于人数较少的土族塞人（即每一个成员邦至少拥有 25% 的席位）。按照计划，参议院的决策程序将能确保其所做的决定会得到两个成员邦的巨大支持。一般性的决定将需要大多数议员的支持，即每一个成员邦至少要有四分之一的参议员支持。而在那些涉及到成员邦重大利益的各类问题上，则必须得到特殊多数，即每一个成员邦五分之二参议员的支持才能做出决定。

权力分配

87. 在这一问题上，两派虽然一开始立场相差较大，但已经取得进展，现在只剩下一个小的分歧。根据计划，联邦政府有一些具体权力，而塞浦路斯有了这些必要的权力才能够确保在国际上及在欧洲联盟中以一个声音说话并采取行动，才能够履行欧洲联盟成员国的义务并保护其自身的完整性、边境、资源⁸及古老的文化遗产。

88. 所有其他权力（这些权力构成权力主体，包括影响公民的日常生活或者涉及主要预算开支的事务）都属于各成员邦的职权范围，因此各邦将行使剩余权力。计划还规定，各成员邦应酌情实施联邦法律。技术委员会已根据这一原则制定了切实可行的规定。

合作与协调

89. 计划中包含了推动两成员邦以及成员邦与联邦政府之间合作与协调的机制。这些机制包括根本法、合作协定以及联邦政府出资建立的合作与协调机制。

90. 为了对各成员邦（以及联邦政府）行使各项权力进行更加细致的统一管理，提出了根本法这一概念，而要靠《宪法》来进行此类管理是不适宜的。由于“无等级”原则的存在，靠联邦法律也不能做到这一点。这些根本法必须得到联邦议会和各成员邦议会的通过，因此是进行合作的手段。

⁸ 按照起初的提案，自然资源属于成员邦职权范围内的事务。但后来由于土族塞人表示关切说，希族塞人成员邦内的水资源将大大超出比例（因为对领土作任何实际的调整都会影响到法马古斯塔和 Morphou 地区的含水层），因此第二版计划中，这一问题被列为联邦事务，并规定水资源这一具体问题受特别多数法的管理，两成员邦间将平等分配水资源。

91. 联邦政府和各成员邦之间的合作协定参照了比利时模式（在会谈中土族塞人方面一再提到该模式），是确保在与他国关系和与欧盟关系问题上以及在警察事务方面进行合作的有用机制。

最高法院的主要作用

92. 在这一体制中，联邦和各成员邦政府之间在法律上没有等级之分。在这种情况下，最高法院是唯一能够最终保证国家协调运转的机构。因此这一机构本身的良好运转就更加重要了。⁹

93. 此前，两派一致认为，最高法院中希族塞人与土族塞人法官人数应当相等。不过，要防止最高法院在两社区或两成员邦有争议的问题上陷入僵局，唯一的办法就是任用非塞浦路斯人做法官。鉴于 1960 年的失败教训，同时也为了可以共同承担可能经常使用决定票的压力，我的计划建议任用 3 名非塞浦路斯人法官。由于最高法院将是唯一一个在决策过程中不会出现僵局的联邦机构，它同时也能起到打破其他联邦机构中任何僵局的作用，但这一权力的行使要有所限制。

94. 塞浦路斯将不是唯一一个任用外国人为其最高法院法官的国家，并且这也绝不会损害其主权，因为这些法官都将由塞浦路斯当局任命。¹⁰ 2003 年 1 月，克莱里季斯先生和登克塔什先生勉强同意，最高法院有必要引进外国法官并起到解决僵局的作用。

塞浦路斯作为欧洲联盟的成员

95. 计划还包括提议列入塞浦路斯《加入欧洲联盟条约》的一个议定书，其中对适用共同体成果法律规定了广泛的减损和长期的过渡时间，主要对土族塞人有利。这些具有深远意义的规定是欧洲联盟委员会和联合国从欧洲联盟根据塞浦路斯的特殊情况而采取的通融政策出发，经过认真协商产生的。

96. 为了保持希腊和土耳其之间的平衡，¹¹ 议定书明确规定，希腊和土耳其国民享有平等的入境权和居住权（居住权根据希族塞人和土族塞人各别的比例而受到同样的限制）。此外，计划规定塞浦路斯给希腊和土耳其以最惠国待遇，与欧洲联盟成员的水平相符。

97. 至于塞浦路斯作为欧洲联盟成员国的职能，计划除其他外设想联邦政府和各组成国之间在比利时模式启发的合作协定基础上进行广泛合作。这样，就可由组成国机构的成员在欧洲联盟理事会讨论属于该组成国主管的问题时代表塞浦路斯。

⁹ 考虑到以后会出现的新事态，有必要在全面公决之前先选聘法官，以便于他们自一开始就各就其职。正因如此，两位领导人授权联合国为填补这些职位寻找和推荐候选人，供两位领导人考虑。

¹⁰ 应当注意到，计划在这一问题上有灵活性，这样一旦双方之间建立起互信，联邦议会就可以废除任用外国法官的做法。还应注意，我的计划在第二次修订中作了一项细微的改动，即规定在塞浦路斯法官能够自己做出决定时，外国法官则不参与决定。

¹¹ 土族塞人方面十分重视维持希腊和土耳其之间的平衡，但是尽管多次请求，还是没有详细阐明如何才能实现这一结果。

居住权

98. 自由建立居所的问题争议很大。土族塞人方面为避免希族塞人和土族塞人混居，想要各组成国有权自由决定谁能在那里建立居所——这是他们的“两区体制”概念。希族塞人争辩说，土族塞人的立场无外乎是种族纯化，而基本人权和（欧洲联盟）共同体成果法律的原则应该允许任何塞浦路斯公民在岛上的任何地方定居，只是在最初几年才可接受某些限制——对他们而言，“两区体制”不过意味着希族塞人和土族塞人分别管理两个不同的行政区而已。

99. 计划对前居民和其他希族塞人在土耳其族塞浦路斯国（反之亦然）建立居所的问题提出了缓慢渐进的办法。一开始是完全暂停，虽然 65 岁以上的人及其配偶（或一个子女）以及卡帕斯半岛顶端的四个村庄（一些希族塞人自 1974 年以来一直在那里居住）的前居民（及其后代）两年后可免受限制。¹² 六年后将取消暂停，但如果任何村庄中来自另一组成国的居民人数达到 7%（包括 65 岁以上的人）以及 11 年以后达到 14%，则组成国有权实行限制。15 年以后并在土耳其加入欧洲联盟之前，如果有 21% 的居民（包括 65 岁以上或住在卡帕斯村庄的人）来自另一组成国，则可实行限制。欧洲联盟将在《加入条约》议定书中专门批准实行这些限制的权力。

100. 我深信，对这一问题的争论可能是基于双方不切实际的假定。我相信最终不会有像上文所说的那么多的希族塞人希望在土耳其族塞浦路斯国建立居所，即就是说这些限制对希族塞人没有什么实际影响。再者，土族塞人不应该把这些数字视为回返的“指标”，而应该视为简直不可能要求采取的最终保障措施。但是，这些数字成了双方争辩的主要问题。每一稿计划我都作了修改，试图对双方都有所改善。开始的方法更要循序渐进，但暂停期较短，且 20 年后的限数定为 33%。第二个计划延长了暂停期，但加快了速度，15 年后的限数定为 28%。第三个计划提出在土耳其加入欧洲联盟后取消这些限制的想法，以此降低在这之前的限数，并豁免老年人，作为延长总暂停期的交换条件。卡帕斯村是一个特例——我将在领土一节中提及。

101. 应该强调，我的计划大体不把居住权和恢复财产问题联系在一起——这是公开讨论中经常混淆的两个方面。

公民身份和行使政治权利

102. 希族塞人方面认为，应该只有一个单一的塞浦路斯公民身份，且只有 1960 年时是塞浦路斯共和国公民的人及其后代（以及其后按照共和国法律获得公民身份的人）才能取得这种资格。特别是，希族塞人方面认为，对 1974 年以来移居塞浦路斯北部的土耳其人不应给予公民身份，至多不过出于人道主义考虑给予某

¹² 克莱里季斯先生和登克塔什先生之间于 1975 年达成的第三个《维也纳协定》也给这些村庄的居民以特殊权利。

种形式的居住权，而大部分人则应该回到他们的原籍。希族塞人方面辩解说，这种人在违反国际法，特别是《日内瓦公约》的情况下被弄到塞浦路斯来的。

103. 土族塞人的立场以两个预先存在的国家合二为一的看法为基础，要求一律承认现有的公民名册，并今后承认双重公民身份，即由组成国当局分配组成国公民身份，籍此可自动得到塞浦路斯联合共和国的公民身份。

104. 直接会谈期间，就这一问题取得了一些进展。双方同意将来对公民身份的分配应该由一个 50/50 委员会决定。当登克塔什先生在一次私下会晤时向克莱里季斯先生保证说“只有大约 30 000 至 35 000 名”土耳其人取得土族塞人当局给予的“公民身份”时，克莱里季斯先生提议说，如果果真如此并也有名单的话，所有这些人都应被视为塞浦路斯公民，他也将不再坚持原先的立场。登克塔什先生同意向我的特别顾问提供名单，但一直没有这样做，相反地却一点一点地修正他的估计，将人数增加到 60 000，并反对土族塞人方面应该就这一问题给予肯定说法的意见，因为给予公民身份是“行使自主权的一部分”。

105. 作为一种基本办法，我提议采取单一的塞浦路斯公民身份，加上组成国公民的内部地位，这主要是为了在联邦一级行使投票权。我的计划逐步演变发展，对塞浦路斯公民是否可改变其内部地位的问题作过两次修改。我从原先允许双重地位的极为开放的提议转向要求一个人必须放弃一个组成国的公民身份方能取得另一组成国公民身份的提议，最后转为对改变地位一事不作任何规定，由各组成国自行决定。这是为了平息土族塞人的广泛忧虑，他们担心改变地位的可能性会削弱土族塞人在联邦机构中的代表性，最终可能导致希族塞人在土耳其族塞浦路斯国中占多数。为了考虑到这个对组成国公民身份内部地位采取比较固定的办法可能产生的结果，我的第三稿计划规定，根据永久居所而非公民身份的内部地位在组成国和地方各级行使投票权，以便符合国际和欧洲的人权规定。这一均衡办法没有受到任何一方的重大批评，并且在某种程度上减少了土族塞人对希族塞人定居在土耳其族塞浦路斯国的忧虑。

106. 关于协定生效后谁将被视为塞浦路斯联合共和国公民的问题，我的计划最初建议，除了那些在 1963 年具有公民身份的人及其后代外，还应该包括某些类别的人，即在塞浦路斯生长的人和与塞浦路斯人结婚的人，加上因居住时间长而列入人数有限名单上的人。计划的第二稿建议，这种名单上的人应该不超过 33 000 人。双方对这种开放式的办法都颇不放心，要求固定人数，包括各种类别，以期确定。因此，计划的第三稿规定每一方可提出一份 45 000 人的名单，优先考虑在塞浦路斯长大的人和根据居住长久决定的其他人。与塞浦路斯人结婚的人将被自动视为公民。¹³

¹³ 此外，每个组成国都有权给希腊或土耳其的公民以永久居住权，至多可给到持有其组成国公民内部地位的人数的 10%。这种人最终将有权获得塞浦路斯的公民身份。

1963 年事件后受影响的财产

107. 塞浦路斯几乎有近半数人口都因 1963 至 1974 年的两族冲突或军事行动、以及迄今未解决的岛屿分裂而损失了财产。希族塞方人面主张根据充分尊重财产权办法解决财产问题，以便两族一切流离失所者有权恢复财产权。土族塞方则称应当通过全球交换和补偿计划清算解决财产要求，即双方任何流离失所者都无权恢复财产。

108. 第二次世界大战以来，不论是与塞浦路斯还是其他方面的国际上的发展有关，都主张根据尊重私人财产权解决。近几年中，欧洲人权法院裁决承认希族塞人在该岛北部的财产权，损失归土耳其负责。该法院收到了数千宗类似案件。我在提出建议时，考虑到了这些发展情况以及联合国和国际社会最近在前南斯拉夫采取的立场，并且考虑了塞浦路斯 30、40 年前发生的事件，以及流离失所者（大约土族塞人的一半和希族塞人三分之一）在此期间不得不重建生活和经济的事实。

109. 解决财产所有人和现有使用人互相冲突的合法要求这一难题，办法只能是折中。我计划将由一个财产委员会管理，规定凡本人是流离失所者并且失去了财产的现有使用人享有优先，允许他们获得契约，交换他们在岛屿另一部分的财产（这也适用于其后代）。同样，使财产极大增值的任何人可以取得契约，但是他或她需支付原财产的价值。其他财产归还原主，虽然会有各种激励措施，鼓励失去财产的所有人出售、出租或交换财产或要求补偿。此外，任何一个村或镇，恢复的财产权不得超过住宅和土地的 20%（少数特殊案件不在此列），在任何组成国不得超过住宅和土地的 10%。据联合国估计，根据这一财产安排，土族塞人国内可能需要从当前住处搬迁的现有使用者绝对最多人数是 15 000 至 18 000 人。

110. 没有恢复财产权的所有人将得到联邦政府担保的债券补偿，并且在 10 至 15 年后可向补偿基金兑换，财产委员会出售财产为基金提供资金（构想是任何人不以交换或现金支付不应获得财产契约）。关于财产的建议，还详尽规定恰当的替代住所和给予现有使用者优惠贷款计划。

111. 这个办法虽然在细节上可以有所变动，但是尤其是同下面所述的领土调整相结合，在互不相让的合法利益以及个人人权之间做到公平均衡，并且尊重两区体制原则和国际法（包括国际人权法和第四项《日内瓦公约》）。

领土

112. 目前土族塞人控制的面积略超过 1960 年塞浦路斯共和国领土的 36%，包括 57% 的海岸线。至少在岛屿分裂前的一个世纪中，土族塞人人口比重一贯在 18% 左右，希族塞人的人口比重一贯在 80% 以上。财产拥有情况的比重大致相同，不过波动略大。居住在现有分界线以北地区的希族塞人比居住在分界线以南地区的土族塞人的人数高出三倍以上，这两者的依据都是英国 1960 年和 1973 年的人口统计。

113. 这些统计数字表明，双方都能接受的公平解决办法必须要作相当大规模的领土调整。而且，自从我决定对于财产问题需要采取限制性办法以后，我得出结论，调整领土应当允许大多数流离失所的希族塞人返回希族塞人行政当局管辖下的家园。同时，我要求调整避开历来有大量土族塞人居住民的村庄（尤其因为近半数的土族塞人过去已经流离失所过这事实），并影响尽可能少的现有居民。我考虑的最主要是地图对希族塞人和土族塞人的影响。¹⁴

114. 很可惜，联合国未能同土族塞人方面详细讨论具体的领土方案，尽管联合国一再努力呼吁鼓励他们致力于这一问题。在整个过程中，登克塔什先生谢绝提出具体的领土建议，坚持要满足主权，或以标准为基础进行讨论而不是进行具体讨论。登克塔什先生还提出公众得悉正在讨论划分领土的发生动荡的后果，作为他所取立场的理由。

115. 我开始时提出两个备选地图，而后我在第二个建议中选定了最尊重上述参数的一个。我是在得不到土族塞人领导对两个地图的取舍的表态后做的选择。他的立场以及土耳其的立场都是由于种种理由，两个地图都不能接受。在我提出第二个建议后，登克塔什先生和土耳其都最强烈地反对卡帕斯半岛顶端置于希族塞人行政当局之下。

116. 我在第三个建议中提出一份新地图，其中整个卡帕斯半岛都保留在土族塞人行政当局之下（虽然根据我第一次建议的设想，如果卡帕斯不转交给希族塞人行政当局，则给予属于那些村庄的希族塞人重要权利和保护。为了对此做出补偿，另将其他地区的一些村庄归还希族塞人，他们的收益可能略有增加，但是领土和海岸线比上一个地图略少。同上一个地图相比，第三次建议中的地图影响更多的现有居民和少数几个历来属于土族塞人的小村庄，¹⁵ 否则不能保留领土建议的全面均衡性。我拟定均衡的备选地图的任务，得到了联合王国深受欢迎的姿态的协助，联合王国提出，如果可以解决，愿放弃小一半主权基地地区（主要有利于未来的希族塞人国家）。

117. 我第三次建议中的地图，将 1960 年塞浦路斯共和国略高于 29%¹⁶ 的领土和一半以上的海岸线分给土族塞人国家。联合王国移交部分主权基地地区后，这一比重大约各降 1%。

¹⁴ 这一办法含有了好几个标准，包括能返回的希族塞人数、居住在自己历史家园的土族塞人受影响的人数受的影响的现有使用者人数、财产所有权以及经济生存能力和生产力。按照人的地理分布，土方选择的直线地图无法尊重这些标准。而且看来直线也不必要，因为边界只是一个欧盟成员国的内部行政边界，已经解决了土耳其的战略顾虑，因为属于领土调整的地区内不得驻军。

¹⁵ 这些村庄在希族塞人国家将同在土族塞人国家的四个卡帕斯村庄享有同等的特殊地位。

¹⁶ 以前在联合国主持下的谈判中，登克塔什先生在一揽子范围内同意土族塞人国家在这一范围之内。

118. 领土调整地区约占塞浦路斯领土的 7%，是 1974 年以来流离失所的 54% 希族塞人的家园。¹⁷ 根据 1996 年土族塞人人口统计，现有居民需要搬迁的不到居住在分界线以北的现有居民的四分之一。¹⁸ 受影响的人口半数在法马古斯塔和 Morphou。在法马古斯塔的或许可以就地搬迁。在 Morphou 的则有机会整个社区搬往离现有地点不远的新地点，还可以耕种现有农场上的橘树林，大部分农场在土族塞人国家。¹⁹ 这样大约还有 24000 人实际需要搬迁到完全不同的地方去。据联合国估计，要搬迁的人中大约半数是土族塞人，他们在 1974 年及以后流离失所（包括后代），其余人是 1974 年以后从土耳其移居到塞浦路斯的。

119. 我提议在基础协议生效后，调整领土面积在法律上是希族塞人国家的一部分，但是其行政当局在商定的移交日期之前，委托给土族塞人国家。此外，计划还预见设立一个搬迁委员会，联合国参加并负责协助搬迁进程，并赋予联合国监督领土调整任务。而且，在 3 月 11 日我不得不中止现有努力之前，早已开展了召开国际捐助者会议为搬迁进程提供资金的工作。

安全

120. 在登克塔什先生收回他暂时表示的同意之前，安全问题是双方领导人在举行直接谈判时达成协议的少数问题之一，无论这些协议是多么短暂。然而，达成的协议仍然处于雏形阶段。我的提案所载条款以这些协议为基础，并补充了其他关键方面的内容。在某些问题上，包括武器禁运的必要性和建立监测委员会的问题，几乎没有任何争议。此外，在克莱里季斯先生开始陈述之后，人们能够提议以下办法：不仅使《保证条约》继续有效，而且在对该条约进行适当的细节修改之后，还将其适用于塞浦路斯联邦共和国的《成立协定》和《宪法》所确立的新格局，使其所涉事项除了塞浦路斯联邦共和国的独立、领土完整、安全和宪法秩序之外，还包括其两个加盟邦的领土完整、安全和宪法秩序。

121. 关于根据《同盟条约》驻军的问题，我的计划的第一稿提议，应商定希腊和土耳其部队相等的人数上限，然后把人数至多为这一上限的部队分别驻扎在希族塞人邦和土族塞人邦。关于这个人数的协议对于整个计划具有关键意义。我的计划的第一稿提议，部队人数应该是四位数，在 1 000 至 9 999 之间。由于在这个问题上没有取得任何进展，我在计划的第二稿中提议，这个数字应在 2 500 至 7 500 之间。在提出计划的第三稿之前，希腊和土耳其为讨论这个问题和其他安全问题举行了会晤，但没有达成任何协议。我最后提出的数字是 6 000 人，这在

¹⁷ 当时为 86 000 余人，现在加上后代大约是 120 000（因为 1974 年后希族塞人的人口增长大约是 40%）。

¹⁸ 人口统计数字大约 47 000 人，虽然联合国认为实际数字可能要低些。应当指出，按照这项计划，以上数字加上土族塞人国家因恢复财产权而受影响的至多有 15 000 至 18 000 人，一共最高可达 62 000 至 67 000 人。

¹⁹ 联合国已制定了新地点并已将这一想法转告有关方。

我以前提出的人数范围内是个偏上的数字，与此同时，我还提议在 2010 年审查部队人数，并在土耳其加入欧盟时撤出所有根据《联盟条约》派驻的部队。

122. 安全提案中的另一个主要内容，是采取一次联合国维持和平行动，其任务可以概括为：监测各项协定的执行情况，尽最大努力促进对协定的遵守，并帮助维护安全的环境。只要联邦政府在两个加盟邦的同意下不作出另外决定，这次维持和平行动将一直持续下去。

经济方面的问题

123. 经过 40 年的冲突，塞浦路斯问题的解决将耗资不菲，需要国际社会的支助。然而，我的计划提出了一个基本上是自筹资金（与土族塞人方面提议的全面交换办法相反）的办法来解决财产问题。通过承认个人财产权的归还和补偿措施，还可以向很多由于领土调整而需要搬迁的人提供资金，使其能够自己解决生活问题。尽管如此，塞浦路斯问题的解决在这个方面需要依靠大量国际资金。当这个进程在海牙令人遗憾地终止的时候，欧洲委员会正努力为解决塞浦路斯问题组织一次国际捐助者会议。

124. 计划中的设想是，把塞浦路斯镑作为塞浦路斯联邦共和国的货币，但允许土族塞人保留其他货币的银行帐户和用欧元记帐。向加盟邦分配间接税的制度将导致从希族塞人邦到土族塞人邦的净资金转移，这种转移将持续到两个邦之间的经济差距消除为止。²⁰ 此外，欧洲联盟的各项结构性基金和方案以及为土族塞人邦建立的 2 亿欧元的一项特别基金，将进一步有助于经济融合过程。《宪法》把这种融合作为联邦经济政策的一个优先事项，欧洲联盟的议定书也载有一个有利于土族塞人邦的经济保障条款。

和解

125. 为了着手满足一项据我认为是迫在眉睫的需要，我的计划提议成立一个独立和中立的和解委员会，以促进希族塞人和土族塞人之间的理解、容忍和相互尊重。该委员会的一个特别重要的工作重点，是促进对话和编写一份报告，根据希族塞人和土族塞人的经历和解释来阐述塞浦路斯问题的历史。

执行

126. 在两族人之间几十年的冲突和隔离之后，要迅速执行任何解决办法，都需要既克服心理障碍，又克服实质性障碍（即实际障碍，其中包括：两套行政体制；经济差距；重新安置和财产分配格局）。另一方面，根据我提出的一项原则，即，解决办法必须全面，有必要为过渡期间的执行工作制定有约束力的时间表。

²⁰ 根据土族塞人的计算，在实现解决之后的第一年，资金转移数额大约为 2,500 万塞浦路斯镑（按当前汇率计算，接近 5,000 万美元）。

127. 这项计划的设想是，在《成立协定》生效之时，双方领导人将成为塞浦路斯联邦共和国的联合总统，希族塞人和土族塞人将在四十天内选出本加盟邦的议会。这两个议会然后将各自指定 24 个代表来组成一个过渡性的一院制联邦议会。然后将在两年半的时间内逐步建立上文所述常设机构。

128. 有些领土和财产问题将对很多当前居住在领土调整地区，或居住在将归还原主的房屋内的人产生影响，因此，对于这些问题将非常耐心地逐步解决。对于大多数有人居住的城镇和村庄，行政管理的移交要等到两年半或三年之后，在领土调整地区以外，有人居住的房屋要等到五年之后才归还给胜诉的提出所有权要求的人。

意见

失去的机会

129. 在本报告的主要部分，我介绍了自己为说服直接当事双方抓住在 1999 年出现的机会所进行的努力，并介绍了导致当事双方上个月在海牙最终未能抓住这个机会的不幸事态发展。我将在下面几个段落中讨论最后结果是如何变成这样的及其原因，并讨论今后的前景。

130. 在联合国多年来就塞浦路斯问题进行的斡旋努力中，有很多失去的机会。双方都应该为这些失败承担一份责任。但是，我认为，最近一次努力遭到失败，主要责任应该由土族塞人领袖登克塔什先生来承担。登克塔什先生在实质性讨论中强调整体概念性问题，以及他个人对塞浦路斯问题的过去和现在的法律解释，而双方在这些问题上的立场几乎是不可调和的，但是，如果要寻求解决，就需要双方努力绕过这些问题，并以务实的方式为今后找到解决办法。除了在极少的几个例外情况中，登克塔什先生基本上拒绝在讨价还价的基础上参加谈判。我不仅要处理对原则予以合理关注的问题，而且还要处理土族塞人的具体和实际利益，而登克塔什先生的这种做法使我的努力大大复杂化。

131. 我于 2002 年 5 月在塞浦路斯会晤了登克塔什先生，并于同年 9 月在巴黎与他再次会晤。我在这两次会晤中都试图唤起他的紧迫感，因为塞浦路斯即将作为一个分裂的国家签署欧洲联盟的《加入条约》。我向他说明了我对以下问题的评估：如果他具备在希族塞人关注的问题上妥协的意愿，那么在他关注的主要问题，土族塞人可以期望通过谈判得到些什么。然而，登克塔什先生没有在我向双方提出的建议中看到什么有利之处，他对所提出计划的文字和意义的阐述都与计划的实际内容有很大差别。他看来认为，即将到来的加入欧洲联盟的日期以及欧洲联盟希望看到塞浦路斯作为统一国家加入的强烈意愿，并不是一个机会来以有利的条件解决塞浦路斯问题，并为土耳其实现加入欧盟的理想铺平道路，而是一个陷阱和一项威胁。

132. 我已经提到，在登克塔什先生于 2000 年 11 月 8 日退出近距离间接会谈之后，已经失去了一年多的时间。我遗憾地看到，他最近又未能如 2002 年 10 月 4

日商定的，迅速指定各技术委员会的土族塞人成员，建议全面解决办法应附些什么法律和条约，以便这些委员会能够立即开始工作。因此，各技术委员会的工作受到拖延，大伤元气，直到 2003 年 1 月中旬才开始：在可以得到的五个月时间里失去了三个多月。在我于 2 月底离开塞浦路斯岛之后，登克塔什先生立即决定土族塞人停止参加这些委员会的工作，从而进一步打击了正在进行的努力。

133. 在 2003 年 1 月和 2 月份期间，登克塔什先生谈到将该计划交由土族塞人进行全民表决。他还说，如果人民决定应该签署该计划，他本人将辞职，以便使其他人能够执行人民的意愿。登克塔什先生明显表示愿意由人民决定（据说得到了土耳其的支持），促使我于 2003 年 2 月 27 日向他和帕帕佐普洛斯先生提议，由于时间无多，他们应该按照计划的规定，承诺分别同时将计划付诸全民表决。

134. 尽管本报告中所述做出了巨大努力来照顾土族塞人的利益，但登克塔什先生在海牙拒绝了我提出的将该计划付诸全民表决以便人民能够就此做出决定的呼吁。他要求回到原点，重新谈判，不受限制地讨论各项原则，并拒绝认真考虑一个工作方案以及恢复技术委员会工作的问题。本来只要制定工作方案，就有可能在 4 月 16 日签署欧洲联盟加入条约之前达成解决。由于登克塔什先生坚决反对考虑可靠的办法来遵守这个最后限期，我别无选择，只有终止这一进程。

135. 过去几十年来，登克塔什先生对塞浦路斯问题的实质的看法一直非常一贯。他的看法明显是坚决的，诚心实意的。他不承认从 1960 年代的对抗气氛到新千年伊始塞浦路斯正在加入的欧洲之间，已经产生了沧海桑田般的巨变。他似乎还期望着他的所谓“当地现实”有朝一日会合法化。遗憾的是，只有双方都准备承认这需要做出妥协，并承认这个世界在过去 40 年里已经发生了变化，塞浦路斯问题才能得到解决。

136. 1999 年 11 月，克莱里季斯先生在非常犹疑的情况下接受了我关于开始间接会谈的邀请，因为按照在登克塔什先生坚持下提出的条件，他觉得受到限制。克莱里季斯先生对间接方式感到不舒服，因为这种方式使他似乎是同联合国谈判，而不是同土族塞人对口谈判，因为这个对口当时不准备与他面对面会谈。克莱里季斯先生不很愿意进行间接方式所产生的有点不实际的活动。

137. 但是在直接会谈过程中，克莱里季斯先生致力寻求各种方法，处理土族塞人一方的利益和关切问题，条件是土族塞人一方也能满足希族塞人的基本目的。尽管克莱里季斯先生在一些问题上不准备妥协，但他表示愿意寻找方法，绕开意识形态障碍，用实际的方法解决问题。他不认为一定要坚持经过检验的可靠方法；他非常愿意探讨与自己的方法不同的方法。在因 1960 年代事件和 1974 年事件而易手的棘手的财产问题、1974 年以来已经在塞浦路斯定居的来自土耳其的人的问题以及塞浦路斯新的事态将会如何发展这一根本问题等问题上，情况尤其如此。在整个过程中，克莱里季斯先生都表现出能够承认自己一方对过去的惨痛经历承担一份责任。

138. 然而，不管是土族塞人领导人还是许多土耳其谈判人员过去都深信并且仍然深信，希族塞人在国际社会获得承认是塞浦路斯的政府，并且加入欧洲联盟也似乎得到了保障，因此对于和土族塞人达成解决办法并没有真正的兴趣。他们提到了南方民意调查中对解决的支持率很低，并提到希族塞人普遍认为，达成解决只是意味着返回原状。许多土族塞人深信，由于希族塞人领导人没有向希族塞人讲明实现解决需要做出意义深远的妥协，使他们做好准备，因此希族塞人继续认为塞浦路斯是一个希腊岛屿，不准备把土族塞人当作平等伙伴。我感到遗憾的是，希族塞人没有做出更多努力来减轻这些恐惧，使土族塞人相信希族塞人真正准备接受折中解决办法。过去几年来，双方都没有做出多少努力，促使各自的公众准备接受实现解决需要做出的妥协。尽管双方都有一些人在令人敬佩地推动和解与妥协，在希族塞人中尤其仍然普遍不情愿接受如下一点，即最终选择不是在按照我提出的计划的思路做出妥协和一个更好的妥协之间做出选择，而是在这种妥协和根本没有解决办法之间做出选择。我没有看到希族塞人领导人做出什么努力来向公众解释这一情况（过去几个月里总统选举在南方进行这一事实明显是一个妨碍因素）。

139. 帕帕佐普洛斯先生尽管是在很晚阶段出任希族塞人一方的领导人，但他承认和前任之间存在着连续性。他对我提出的计划虽表示有些疑虑，但承诺不会要求实质性改动。他关切的问题是寻求改进，确保这一计划在实践中可行。他不太重视尽快实现解决，以便使统一的塞浦路斯来得及在 2003 年 4 月 16 日签署欧洲联盟加入条约，因为他认为，解决的大门在此日期之后仍然是敞开的，不会有任何变化。他怀疑的是，实际上是否有可能在所剩时间内达成解决。尽管如此，他还是同意在计划规定的时间框架内，一秉诚意，加快工作。

140. 我在上面已经报告过，帕帕佐普洛斯先生于 2003 年 3 月 10 日在海牙有条件地同意我提出的将该计划提交全民表决的请求，并且表示，如果登克塔什先生同样愿意的话，他愿意不就计划本身重开谈判。帕帕佐普洛斯先生提出的关于将计划提交全民表决的条件很严格。我在上面已报告说，我认为，完成解决方法所需附具的法律和条约，尽管极其困难，但还是可能的。帕帕佐普洛斯先生坚持在将计划提交全民表决之前，保证国应该先签署计划中所设想的承诺。对此，土耳其方面提出了宪法方面的困难。必须就这一问题找到一个办法。帕帕佐普洛斯先生还辩说，在完成谈判至进行全民表决之间需要 1 至 2 个月时间；这样就超出了时间框架，无法使重新统一的塞浦路斯签署加入条约。在这种情况下，既然登克塔什先生拒绝了我提出的将计划提交全民表决的请求，在这些问题上对帕帕佐普洛斯先生施加压力变得毫无意义。如果这一努力不失败的话，可能需要帕帕佐普洛斯先生同意，详细规定执行该计划的每一细节是不可行的，在任何情况下也是不可能的，并同意需要在 2003 年 4 月 6 日之前举行全民表决。

141. 不管是出于法律原因还是政治原因，希腊和土耳其作为保证国和祖国的作用，对于实现解决至关重要。在我的整个努力过程中，我很高兴得到了希腊的大力支持。

142. 在 2002 年 11 月 3 日土耳其选举后下台的政府，无条件地支持登克塔什先生。在选举之后，新的前景开展：新领导人上台，他们相信，不解决塞浦路斯问题不是一个解决办法；他们强烈希望鼓励按照我的计划以及计划中规定的时间框架实现解决，并且似乎准备以务实的方式，建设性地解决余留问题。因此，在长达三年半的努力中，只有在最后的几个非常忙碌的日子里，土耳其一方才通过土耳其官员认真地讨论问题的实质。我非常希望在上任伊始就不得面对极其艰难情况的这个新政府，很快就能够毫不含糊地支持寻找解决办法，因为没有这一支持，就难以设想会实现解决。

143. 解决塞浦路斯问题的障碍之一，就是双方都认为这是一种零和游戏：一方所得即为另一方所失。我深信，我的提议如果被接受，将会造成一个双赢局面。我同样还悲哀地相信，目前结局给一些人带来的挫折短期来说可能大于给另外一些人带来的挫折，但最近的努力失败，所有人最终都是失败者。解决塞浦路斯问题符合所有人（希族塞人、土族塞人、希腊和土耳其）的利益。

今后的道路

144. 努力失败后，我在海牙明确指出，我认为从 1999 年下半年开始的努力已经走到尽头。2003 年 3 月 10 日和 11 日举行的会议，关上了当时开启的机会之窗。希族塞人和土族塞人被剥夺了机会，无法对一项本来能够通过体面、平衡和持久的解决办法实现塞浦路斯统一、同时保护并保障双方基本利益和愿望的计划作出自己的决定，令人深感遗憾。

145. 联合国在这一时期所作的努力，在级别、力度和持续时间上都是前所未有的。这一努力的结果，即我提出的于 2003 年 2 月 26 日最后修订的计划，依然摆在谈判桌上。

146. 2 月 27 日，我在塞浦路斯与两位领导人会晤，要他们接受一个事实：进一步的政治讨论不会产生更好的结果。正是在这一基础上，我请他们作出必要的结论，并让人民决定自己的未来。双方应该坚持现有的计划，接受绞尽脑汁精心设计的平衡。在这方面，我高兴地指出，帕帕佐普洛斯先生重申，即使在加入欧洲联盟之后，仍然希望根据我的计划寻求解决办法。

147. 除非并直至我有确凿理由相信存在取得成功所需的政治意愿，我提议不要采取新的主动行动。我已公开表明，我认为这种机会不会很快出现。但我的确认为，如果这样一个计划就此不了了之，那将是巨大的倒退。

148. 我认为，要在这项计划的基础上达成一个解决办法，双方领导人都必须明确宣布已作好准备，在土希两家最高政治领导人的全面和坚决支持下承诺：(a) 在联合国协助下于一个特定日期前最后拟定计划(不再重新讨论基本原则或基本交换条件)；并且(b) 在该日期后不久的某一天按照计划分别同时将计划付诸公民投票。

149. 我谨向参加这一努力的各位致以诚挚的感谢。我在与多个持支持态度的政府协商时，经常提到塞浦路斯问题。实际上，一些领导人出任“秘书长之友”，提出建议，并提供外交支持和实际支持，同时避免重复或取代我的努力——因为这是斡旋任务的大忌。安理会成员坚定不移地支持我的努力。一些国家派出特使，与我的顾问定期接触。我愿特别提及大不列颠及北爱尔兰联合王国特使汉内勋爵和美利坚合众国特使约翰·韦斯顿给予的支持和提出的建议。我与欧洲联盟委员会和欧洲联盟历任主席的极佳合作关系，也有助于我的努力。联合王国、荷兰、芬兰、瑞典、丹麦和瑞士还集资提供一架专机。没有这架专机我的特别顾问在这一地区的旅行以及我本人2月下半月执行任务会极其复杂，并耗费大量时间。

150. 我还要热忱感谢我的特别顾问阿尔瓦罗·德索托先生，并真诚地祝贺他以自己的创造力和智慧制订了堪称典范的解决计划。他的外交努力也无可挑剔。未能实现解决的责任在于其他方面。

151. 我的特别顾问为支持我的努力组织了精明强干的班子。由于他们的努力，我才能向塞浦路斯人民——希族塞人和土族塞人——提出这一机会。这一机会没有抓住；但是我祈望，为此付出的心血不会白费。

附件

秘书长塞浦路斯斡旋任务

重大事件时间表，1999年6月至2003年4月

1999年

6月22日	秘书长向安全理事会提出塞浦路斯斡旋任务报告（S/1999/707）
6月26日	安全理事会第1250（1999）号决议
11月1日	阿尔瓦罗·德索托被任命为秘书长塞浦路斯问题特别顾问
12月3日至13日	在纽约与希族塞人领袖格拉夫科斯·克莱里季斯先生和土族塞人领导人拉乌夫·登克塔什先生举行近距离间接会谈
12月10日	赫尔辛基欧洲理事会

2000年

1月31日至2月8日	第二次近距离间接会谈，日内瓦
7月5日至12日	第三次近距离间接会谈，日内瓦
7月24日至8月4日	第三次近距离间接会谈继续进行，日内瓦
9月9日至26日	第四次近距离间接会谈，纽约
9月12日	秘书长对双方发表讲话
11月1日至8日	第五次近距离间接会谈，日内瓦
11月8日	秘书长对双方发表口头讲话；登克塔什先生拒绝接受进一步参加近距离间接会谈的邀请

2001年

5月14日	秘书长对欧洲联盟外交部长发表讲话，布鲁塞尔
8月28日	秘书长在萨尔茨堡会见登克塔什先生
9月5日	秘书长邀请双方领导人参加新的和振兴阶段的谈判；克莱里季斯先生接受邀请；登克塔什先生拒绝
11月	克莱里季斯先生和登克塔什先生换文，就举行有联合国代表在场的当面会晤达成一致

- 12月4日 克莱里季斯先生和登克塔什先生在尼科西亚联合国保护区会晤，特别顾问在场，会晤商定举行直接谈判
- 12月5日 克莱里季斯先生在尼科西亚北部登克塔什先生的住宅与其进餐
- 12月29日 登克塔什先生在尼科西亚南部克莱里季斯先生的住宅与其进餐

2002年

- 1月14日 特别顾问驻塞浦路斯办事处开设
- 1月16日 直接谈判开始，尼科西亚，联合国保护区
- 5月14日至16日 秘书长访问塞浦路斯
- 9月6日 秘书长在巴黎会见双方领导人
- 10月3日至4日 秘书长在纽约会见双方领导人；双方领导人同意成立技术委员会
- 10月7日 登克塔什先生在纽约接受手术；直接谈判中断，2003年1月恢复
- 11月11日 秘书长提出全面解决塞浦路斯问题协定基础
- 11月18日 克莱里季斯先生同意参加关于秘书长计划的谈判
- 11月27日 登克塔什先生同意参加关于秘书长计划的谈判
- 12月7日 登克塔什先生从纽约返回塞浦路斯
- 12月10日 秘书长提出经修订的全面解决塞浦路斯问题协定基础
- 12月12日和13日 哥本哈根欧洲理事会

2003年

- 1月7日 技术委员会开始会晤
- 1月15日 直接谈判恢复
- 2月16日 帕帕扎托斯先生当选，接替克莱里季斯先生
- 2月23日至25日 秘书长访问土耳其和希腊
- 2月26日 秘书长抵达塞浦路斯，正式提出经进一步修订的全面解决塞浦路斯问题基础

- | | |
|-------|--------------------------------|
| 2月28日 | 帕帕扎托斯先生和登克塔什先生接受秘书长在海牙会晤的邀请 |
| 3月10日 | 秘书长在海牙与保证国代表一起会晤帕帕扎托斯先生和登克塔什先生 |
| 3月11日 | 秘书长在海牙宣布进程结束，但解决计划依然摆在谈判桌上 |
| 4月 | 特别顾问在塞浦路斯的办事处关闭 |
-