

格陵蘭的自治公投

●蘇芳誼／台灣新世紀文教基金會副執行長

由近代世界各國政治發展的歷史，利用公民投票處理一國或一地區之獨立、與他國合併、分裂、領土歸屬、政治體制之重大變革等攸關國家主權的問題，佔有相當重要的地位。

《聯合國憲章》第1條第2項與第55條提及「尊重人民平等權利及自決原則」為聯合國成立的主要宗旨。聯合國兩項人權國際公約《公民及政治權利國際公約》與《經濟、社會及文化權利國際公約》，皆在第1條第1項強調所有人民都有自決權（All peoples have the right of self-determination），進一步確立自決權在國際法上的權利。自決權的行使有各種不同的表達方式，其中以在自由狀況下所舉行的公民投票最具代表性。

格陵蘭（Greenland）1979年首次舉行諮詢性的公民投票爭取自治（home rule）的權利，1982年格陵蘭又透過公民投票表達退出歐洲共同體（European Community）的意願，2008年11月格陵蘭再度舉行公民投票，在三萬九千名合格選民中，超過75%支持擴大格陵蘭的自治權，2009年6月21日正式生效，格陵蘭獲得內部事務完全自治的權利。

格陵蘭2008年公民投票的結果，凸顯格陵蘭與丹麥站在對等的天秤上，丹麥尊重格陵蘭人民自決的結果，給予格陵蘭自由決定自己的政治地位，與自由謀求格陵蘭經濟、社會與文化發展的機會。

壹、格陵蘭與丹麥的關係

格陵蘭是世界第一大島，其面積將近二百一十七萬平方公里，但人口僅有五萬七千多人，以原住民依努特人（Inuit）居多。全島約三分之二的土地在北極圈以北，將近85%的土地為冰雪所覆蓋，而適合居住的地區僅有南部沿岸狹窄的無冰地帶。

格陵蘭最早於982年被挪威Erik the Red所發現，1721年丹麥王國（Kingdom of Denmark）在格陵蘭設立據點，開啓殖民格陵蘭的歷史，1953年3月27日丹麥通過新憲法（The Constitutional Act of Denmark）前，格陵蘭一直是丹麥的殖民地。丹麥憲法中特別明文規定兩名國會議員由格陵蘭地區選出¹，而對於這兩位格陵蘭國會議員的特別規與有關任期等事項另以法律訂之。²此外，丹麥憲法也在第42條第8項指出格陵蘭可以根據相

關規範舉行公民投票。³

1972年丹麥針對是否加入歐洲共同體的公民投票，雖然格陵蘭內將近七成的選民反對，但是該次全國性投票的結果，總投票率為90.1%，得到63.3%過半的支持，1973年格陵蘭與丹麥一併加入歐洲共同體。對此，格陵蘭內部出現反彈的聲音，反對丹麥代表格陵蘭，希望格陵蘭能夠獨立自主以維護本身權益的訴求開始出現。

貳、格陵蘭舉辦公投的經驗

2008年之前，格陵蘭有過兩次舉辦公民投票的經驗，第一次於1979年1月19日主要是爭取格陵蘭的地方自治。最終結果，總投票率達63.2%，獲得73.1%選民支持。1979年2月21日丹麥國會通過《自治法》（Home Rule Act）。同年5月1日正式實施後，格陵蘭成爲「丹麥海外自治行政區」（self-governing overseas administrative division of Denmark），享有自治政府的地位，主導包括教育、健康、學校教育與環境等地方性的政策，並成立自己的議會，另外選出兩名國會議員參加丹麥的國會運作，而其他有關國防、外交、與警察司法等事務，則屬於丹麥中央政府的職權，不過丹麥政府進行決策前，必須徵詢格陵蘭的意見，而丹麥政府同意每年提供格陵蘭必要的經費補貼。⁴

第二次於1982年2月23日舉辦公民投票，雖然1973年格陵蘭隨同丹麥加入歐洲共同體在歐洲經濟整合的道路上邁出一大步，但是歐洲共同體所制訂的漁業政策，對於大多數格陵蘭人賴以維生的漁業發展而言，卻是弊大於利。對此，格陵蘭議會決定舉辦公民投票，交由人民決定「格陵蘭是否繼續留在歐洲共同體」。該次公投的總投票率為74.9%，其中僅有46.98%的選民贊成，超過半數的人反對格陵蘭繼續留在歐洲共同體。⁵

格陵蘭舉行公投整理表

時間	主題	贊成比率	反對比率	無效	投票率
1979.01.17	爭取格陵蘭地方自治	73.10%	26.90%	—	63.20%
1982.02.23	續留歐洲共同體	46.98%	53.02%	—	74.90%
2008.11.25	爭取更多自治權	75.54%	23.57%	0.89%	71.96%

參、格陵蘭通過自治公投的影響

格陵蘭居民的生活與大海息息相關，大多以捕魚爲主，捕獲的漁貨主要是賣給漁業公司，經現代化的漁業加工廠加工後外銷。受到惡劣自然環境的影響，格陵蘭境內幾乎沒有辦法進行耕種，日常生活所需的糧食、蔬菜水果，甚至日用所需的用品與建材等，絕大多數依賴丹麥進口，少數產品從冰島進口。在丹麥的支援下，格陵蘭已經發展成一個具備現代化教育、養老、醫療服務與失業救濟等福利制度，以及地方自治的政治體

制。

雖然格陵蘭對丹麥高度的依賴，2008年11月25日格陵蘭人民以公民投票過半同意的比率，得到格陵蘭內部事務（internal affairs）的決定權，自1979年取得自治的地位以來，這次公投結果被視為格陵蘭脫離丹麥三百年統治邁出第一步，具備高度的政治意涵，其主要的意義，包括：

一、掌握開發地下豐富自然資源的權利，有助於增加格陵蘭的收入

格陵蘭通過自治公投，最大的收益則是取得開採格陵蘭地下資源的權利。北極地區蘊藏豐富的黃金、鑽石、鋅、煤與石油、天然氣等珍貴資源，近年來由於地球暖化造成北極海冰層的融化，開採北極圈冰層下資源的可能性大增。格陵蘭自治權的提升，有助於確立格陵蘭與丹麥之間，對於該格陵蘭地下石油探勘收益的分配原則，未來一旦開採，丹麥將逐年減少對格陵蘭的經費補貼。支持格陵蘭獨立的人士，亦希望自治後所增加的收入，可以協助格陵蘭降低對丹麥的依賴，早日脫離丹麥獨立。

二、獲得國際法的承認

格陵蘭自治權的提升，丹麥釋放三十二項政策的決定權，允許格陵蘭逐步主導警察、司法、海洋環境的開發，以及擁有部分外交事務的決定權，其中重要外交與國防事務的最終決定權還是在丹麥政府。2009年6月21日丹麥女王親自移交正式的法律文件給丹麥自治政府，代表權力的移轉，得到完全自治的格陵蘭人民，成為國際法下有別於丹麥的民族，格陵蘭文（Kalaallisut／Greenlandic）取代丹麥文（Danish）成為官方正式語言，而丹麥官方的文件將格陵蘭政府的名稱正名為Naalakkersuisut。

三、尊重人民自決的普世價值

以公民投票解決殖民地獨立，是近代國家解決主權問題的主要方式，不過很多都是經歷各種衝突、流血鬥爭之後，最後在原殖民的宗主國同意的前提下，才舉行公民投票來化解紛爭。事實上，宗主國願意接受公民投票的方式，往往是其失去主導局勢的能力，或是無法負荷國際輿論的壓力下，不得不改採較開明的態度，來面對殖民地人民要求自決與獨立的呼聲。相較於其他國家付出犧牲與代價，才爭取到自治的機會，格陵蘭爭取自治的過程，卻是相當平順。2008年公投的結果，凸顯其多年來希望真正自治的期待，儘管丹麥哥本哈根政府希望格陵蘭永遠是丹麥王國的一分子，雙方還是透過理性對話、相互理解的方式，接受格陵蘭人民自由選擇的結果。

肆、代結論

在目前的情形下，雖然格陵蘭本身具備豐富的地下資源，單靠天然資源的開發，並不足以短期內改變對丹麥高度依賴的現狀，也未能有效化解內部出現高自殺率、家庭暴

力、青少年未婚生子與兒童性侵等嚴重的社會問題。

主張格陵蘭獨立的左翼政黨Inuit Ataqatigiit Party (IA) 在2009年6月2日國會選舉中，打敗執政三十年的Social Democratic Siumut Party，成為國會第一大黨。總理克萊斯特 (Kuupik Kleist) 表示，未來四年之間，積極爭取獨立不是格陵蘭新政府施政的首要目標，格陵蘭獲得內政的主導權，將致力於解決嚴重的社會問題，但也會在國防與外交事務上，進一步與丹麥政府協商。至於未來，格陵蘭人如果想要獨立，格陵蘭就會獨立。

2008年自治公投通過，彰顯格陵蘭人面對惡劣的自然環境與不利發展的社會條件，仍不放棄爭取獨立自主的意志與勇氣。同意自治是向前邁進的唯一道路，未來格陵蘭是否真正脫離丹麥王國成為一個獨立自主的國家，或是繼續做為丹麥王國的一分子，最終的決定權還是在格陵蘭人身上。

【註釋】

- 1.丹麥憲法第28條規定「丹麥國會為單一制，國會議員不得超過一百七十九位，其中二位應為法羅群島之議員，二位應為格陵蘭之議員」(The Folketing shall consist of one assembly of not more than one hundred and seventy-nine members, of whom two members shall be elected in the Faroe Islands and two members in Greenland.)
- 2.丹麥憲法第31條第5項「對格陵蘭議員在丹麥國會的特別規定，應以法律訂之。」(Special rules for the representation of Greenland in the Folketing maybe laid down by statute.) 以及第32條第5項「法羅群島與格陵蘭在丹麥國會任期起迄之特別規定，應以法律訂之。」(Special rules may be provided by statute for the commencement and termination of Faroese and Greenland representation in the Falketing.)
- 3.丹麥憲法第42條第8項規定「包括法羅群島與格陵蘭所舉行之公民投票，應以法律訂之。」(Rule for referenda, including the extent to which referenda shall be held in the Faroe Islands and in Greenland, shall be laid down by statute.)
- 4.根據2001年到2006年的統計資料，格陵蘭每年經常性的預算將近七億歐元，其中四億歐元來自於丹麥的補貼。
- 5.儘管格陵蘭與1985年2月1日正式退出歐洲共同體，然在此之前，1984年3月13日歐洲共同體與格陵蘭簽署《格陵蘭條約》(Greenland Treaty)，雙方建立海外國家或領土 (Overseas Countries and Territories, 簡稱OCTs) 的關係，以聯繫雙邊密切的合作與發展，主要以漁業協定為主，其內容包括格陵蘭給予歐體漁船在其海域捕魚的權利與配額，但歐洲共同體給予格陵蘭財政援助，格陵蘭的漁貨產品出口至歐洲共同體國家，則享有免關稅的待遇。◆