南蘇丹人民獨立公投的國際法意涵

●李明峻／台灣國際法學會副秘書長

今（2011）年1月9日，全世界的注意力都被吸引到世界最窮國家之一的蘇丹，因為約占其全國面積三分之一（約六十四萬平方公里），人口約八百多萬（登記選民約三百九十萬）的南部地區，於該日開始舉行為期一星期的獨立公投。這是以公投和平解決爭端的一大進展，也證明公投是國際社會的共同價值。2月7日晚，在蘇丹首都喀土穆（Khartoum）正式宣布公投的最終結果：南部地區選民有98.83％支持從蘇丹分離，而支持國家統一的選民只有1.17％。如此意見一致的全民公投，在世界各國是少見的。

南部蘇丹將於7月9日正式獨立建國，目前已經準備好新國旗，也寫好國歌歌詞，至於未來的國名曾考慮使用古代猶太人聖經上記載的「古實」（Cush）、尼羅河共和國（Nile Republic）或新蘇丹（New Sudan）等，但2011年1月23日的獨立後政權執行委員會，以「出於熟悉程度和便利」為由，決定獨立後的國名定為南蘇丹（Southern Sudan）共和國。

關於南蘇丹人民獨立公投的國際法意涵，基本上可以從以下幾個方向思考：

壹、基於自決權以公民投票獨立建國

首先，在自決權概念提出之後，「人權高於主權」日益確立，人民不再是土地的附屬品，而成為土地的主人。在此概念下，特別是在二次世界大戰以後，人民自決權進一步確立，「人民決定土地的命運，而不是土地決定人民的命運」，已被世人奉為圭臬。亦即，只有生活在該土地上的人民，才有權決定該土地的命運。

二次世界大戰之後，由於強調人權的聯合國成立，自決權的行使日益成為常態，眾多非自治領（Non-Self-Governing Territories）、託管領土（Trust Territories）、保護國等「依賴領土」，在聯合國託管理事會的監督下，以公民投票方式選擇獨立或國家歸屬。雖然初期聯合國曾計劃在朝鮮半島（1948年）、克什米爾（1948年）、分裂中的德國（1952年）辦理公民投票以瞭解住民的意願，但在共黨集團、印度等分別阻擾下，這些公民投票工作均未能順利進行，但從1950年代後半葉以後，住民以公民投票決定自身地

位的實踐逐漸落實。

首先，柬埔寨於1955年以公民投票同意獨立；西非的幾內亞（Guinea）於1957年以公民投票決定獨立；英屬多哥蘭（Togoland）於1957年經公民投票歸屬迦納；馬達加斯加於1958年經公民投票而獨立；幾內亞於1958年以公民投票同意獨立；埃及1958年以公民投票同意與利比亞合併；法屬多哥蘭於1960年經公民投票而獨立；西薩摩亞於1961年經公民投票決定脫離紐西蘭獨立。

其次，北喀麥隆於1961年以公民投票表決與奈及利亞合併；盧安達於1961年以公民投票脫離比利時；阿爾及利亞住民於1962年以公民投票決定獨立；新加坡1962年以公民投票同意與馬來西亞合併；赤道幾內亞亦在聯合國監督下，於1969年以公民投票確認前一年宣布的獨立。

最後，非洲的科摩洛（Comoros）於1974年經公民投票而獨立；太平洋馬里亞納群島（Mariana Islands）於1975年舉行公民投票，結果除關島成為自治領外，其餘均成為美國領土。索馬利亞於1977年以公民投票決定脫離法國獨立；1984年，摩洛哥以公民投票與利比亞成為聯邦；帛琉住民於1993年11月第八次公民投票通過，於1994年10月1日正式獨立等等。

在冷戰結束後，中東歐、東南歐及前蘇聯地區先後舉行公民投票，迄今已成立二十多個新國家。首先，斯洛凡尼亞於1990年12月以公民投票同意獨立；立陶宛1991年1月13日經公民投票而獨立；烏茲別克1991年3月以公民投票同意獨立；愛沙尼亞於1991年3月以公民投票同意獨立；喬治亞1991年3月以公民投票同意獨立；拉脫維亞1991年3月以公民投票同意獨立；克羅埃西亞1991年5月以公民投票同意獨立；亞美尼亞1991年9月以公民投票同意獨立；土庫曼1991年10月以公民投票同意獨立；亞塞拜然1991年12月以公民投票同意獨立；烏克蘭1991年12月以公民投票同意獨立。

其後，馬其頓1992年1月以公民投票同意獨立；波士尼亞1992年3月以公民投票同意獨立；厄利垂亞1993年4月以公民投票同意從衣索比亞分離獨立；塞爾維亞1993年5月以公民投票同意獨立；1995年12月加拿大魁北克亦以公民投票表決是否獨立，結果以些微差距失敗；東帝汶（East Timor）於1999年由聯合國主導進行公民投票決定獨立。2006年5月黑山（蒙特內哥羅）舉行公投而56.3%贊成獨立；2008年2月科索沃（Kosovo）進行公民投票決定獨立；接著就是南蘇丹則於2011年1月舉行的公民投票。

值得注意的是，這種公民投票屬於國際法層次，一般無須國內法規定，完全可由政府審時度勢決定實施時機，前述各國先例莫不如此。

貳、分離獨立獲得國際支持

從1956年脫離英國獨立以來，蘇丹北部以伊斯蘭教徒及阿拉伯人為主，和以信奉原

始宗教或基督教的黑人為主的南部一直衝突不斷。特別是北方執政者於1983年宣布在蘇丹全境實施伊斯蘭律法之後，更引起南方人民激烈反抗，隨後爆發全面內戰。在過去五十多年間的內部衝突中，至少有兩百多萬人死亡，上千萬人被迫逃離家園，單是達佛（Darfur）地區即尚有十分之一居民餐風宿露無家可歸，三百萬人被迫四散逃難。蘇丹內戰可說是二次大戰以後人類社會的重大悲劇。

由於蘇丹內戰過於慘烈與漫長，引發全球的嚴重關切。2008年7月14日，在北京奧運會開幕前幾周，海牙國際刑事法庭正式指控蘇丹總統巴席爾（Omar al-Bashir）在達佛地區，犯有「反人類罪、戰爭罪和種族屠殺罪」等十大罪狀，從而起訴蘇丹總統巴席爾。這是國際法庭第一次起訴一個國家的最高在職領導人。理論上，國際刑事法庭是一個獨立機構，聯合國必須尊重其獨立的司法程序。理論上，國際法庭為實現其正義目標，任何人都可能成為被起訴對象，其中也包括某國在任的領導者，但具體的法律實踐非常複雜。蘇丹總統巴席爾一旦前往其他國家訪問將會遭到逮捕。

在此情況下，美國總統歐巴馬將推動蘇丹南部公投列為其外交優先政策，並說服支持蘇丹巴席爾政權的中國政府，經過多方的折衝，終於促使雙方進一步完成全面和平協議，讓巴席爾同意讓南部舉行獨立公投。同時，美國在準備公投的過程中也扮演重要角色，包括提供各種設備和物資，以便在南部首府朱巴（Juba）和鄉間地區設立投票所。美國在這次推動以公投解決蘇丹問題的表現值得讚許。

為讓這場公投能真正落實，並保障公投結果，除安理會、歐盟與美英等國的關注之外，民間團體也扮演重要角色。好萊塢男星喬治克魯尼（George Clooney）等人發起的人道組織「Not On Our Watch」，即出資與聯合國、Google和哈佛大學合作，啟動以人造衛星即時偵監蘇丹國內情勢的「衛星警戒計畫」（Satellite Sentinel Project），以防範蘇丹南部在公民投票後爆發衝突，期能降低侵害人權與暴力的風險。由此可知，公投已是國際社會的全民運動。

由於蘇丹被要求停止對人民實施暴力，並不得妨礙允安理會決議的執行，這對最後實現獨立公投極有幫助。

參、南蘇丹政府長期堅持獨立路線

南蘇丹是蘇丹南部十州組成的地區，首都朱巴。1983年，因對尼邁里政府在全國推行伊斯蘭律法不滿，約翰・加朗（John Garang）於南部地區成立「蘇丹人民解放運動」（SPLM）進行對抗。

到獨立公投之前為止，蘇丹南方政府高度自治，擁有憲法、軍隊和獨立的行政、立法和司法體系，其下並形成各州和縣等地方政府。自治政府主席兼任政府首腦和武裝部隊總司令，目前由蘇丹人民解放運動主席擔任，從2010年開始由直選產生，任期五年，

可連任一次。

蘇南自治政府主席出訪或參加國際會議，南方高官頻繁訪問歐、美和非洲其他國家。早在獨立公投之前，南方政府已在肯亞、衣索比亞、烏干達、美國、加拿大等國設立辦事處，並自行發放進入南方自治地區的簽證，另在中國、美國、挪威、荷蘭、埃及、印度、利比亞、肯亞、烏干達、厄立特里亞（Eritrea）、衣索比亞、南非、法國等十三國設有總領事館。英國、德國等兩國駐蘇丹使館都在朱巴設有辦事處，加拿大、丹麥、荷蘭、挪威、瑞典和英國等六國在朱巴成立「援助蘇丹南方聯合工作小組」，協調、落實六國對南方的援款。瑞士發展合作部設有辦事處。日本國際合作署駐蘇丹代表處派有非常設機構，而土耳其設有名譽領事。

1994年，在東非政府間發展組織（IGAD）的協調下，蘇丹政府與蘇丹人民解放運動展開政治談判，並在美國直接介入下取得突破。2005年1月，蘇丹政府蘇丹人民解放運動簽署《全面和平協定》，結束長達二十二年的內戰。南蘇丹的公投即是根據該協定而進行。

肆、結語

蘇丹南部地區這次公投獨立過關，成為1993年厄立特里亞從衣索比亞分離獨立後，二十一世紀第一個新誕生的非洲國家。但公投過關只是第一步，接著還有包括南北疆界如何劃分、石油利益如何分配等更多問題，特別是連接蘇丹南北部被視為歷史橋樑的阿卜耶伊（Abyei）地區亦於同天舉行公投，決定併入南方還是北方，而公投後邊界、安全、居民身份、貨幣以及自然資源等關鍵問題的解決，都必須由北部和南部談判達成協議。只是能舉行公投已經是和平解決的開始。

值得注意的是，中國對這次公投所採取的態度。中國經濟總量已躍居全球第二位，其油氣消耗量也越來越大，目前中國吸收蘇丹超過三分之二的石油出口，來自蘇丹的石油約占中國進口的6%，與從俄羅斯進口的石油數量相當。蘇丹已成為中國最安全可靠的「油脈」之一，是在海外最大、最完整的石油投資。但中國此次卻呼應華盛頓，希望看到一場「自由、公平、透明與和平」的公投，顯然偏離其一向在國際上反對任何分離主義的傳統，這是非常不同尋常的轉變。

顯然中國雖支持蘇丹政權，但蘇丹總統巴席爾因在達佛進行大屠殺，成為公認的種族滅絕兇手與戰爭罪犯，甚至遭國際刑事法庭發出逮捕令，使得日益崛起的中國也不得不顧慮國際輿論，不敢反對公投這個國際社會的共同價值。至於中國反對台灣公投的理由，則是主張台灣是中國的國內問題，不符合舉行公投的要件。因此，我們應正視公投成為國際社會共同價值的發展，而接受「一個中國」正是坐實中國的說法，等於是放棄台灣人民以公投決定自己前途的權利，吾人不得不慎！◆