

兩人權公約下人民自決權之當代實踐—以2014年蘇格蘭獨立公投為例

●姚孟昌／輔仁大學學士後法律學系助理教授

壹、序言

在人類歷史進程中，人性尊嚴之保障與人權價值之確認體現於個人層次，也體現於以下原則：每一民族均享有不受他人奴役與壓迫的自由，能自行決定其政治型態與經濟體制，且能與他民族建立平等往來相互尊重之關係。此原則經《聯合國憲章》確認為世界和平與國際合作之基礎，並進而為1948年通過之「世界人權宣言」以及1966年通過之《公民與政治權利國際公約》（以下簡稱《公政公約》）與《經濟社會文化權利國際公約》（以下簡稱《經社文公約》）之共同第1條明訂為國際社會普遍承認之法律規範。¹此原則被那些受到外國征服、殖民佔領與民族歧視與剝削之人民援用時，更被承認是強行規律（*Jus Cogens*）。²

1990年代以前，聯合國通過一連串決議令受託管之地區、前殖民地或其他附屬領土獲得主權獨立與國際承認。諸如1952年12月，聯合國大會通過「關於人民與民族自決權的決議」，宣告「人民與民族應先享有自決權，然後才能保證充分享有一切基本人權。」³1960年，聯合國大會通過第1514號決議「承認殖民地國家和人民獨立宣言」指出「使人民受外國的征服、統治和剝削這一情況，否認了基本人權，違反了《聯合國憲章》，並妨礙了增進世界的和平與合作。所有人民都有自決權，依據這一權利，他們自由地決定他們的政治地位，自由地謀求他們的經濟、社會和文化的發展」。⁴參照聯合國大會1541號決議，更可確知人民自決權之目的是領土主權的獨立與人民意志的自主。⁵1970年2625號決議「關於各國依聯合國憲章建立友好關係及合作的國際法原則宣言」，宣告人民平等權利和自決原則是一項國際法基本原則。⁶另外尚有1975年之「赫爾辛基宣言」等。⁷聯合國國際法院也曾於1950年就西南非國際地位問題及1975年就西撒哈拉地區問題做成之諮詢意見。⁸

上述文件確認聯合國保障人民之意志自主與主權獨立，住民為其所居住領土之主權

所有者。住民完全自治與獨立自主可以呈現於以下三種形式：（1）建立一個主權獨立的國家；（2）與另一個獨立國家自由聯合；（3）與一獨立國家合併。聯合國此階段之實踐在於落實人民自決權之外在面向，側重於消除政治與經濟的殖民主義，期待達成非殖民化為目標。

1990年代以後，自決原則往往被援引為主張人民有權從原有國家分離或改變原有國家之領土完整及政治統一狀態的依據。諸如兩德統一、斯洛伐克與捷克的分離或前南斯拉夫解體後新國家之成立與獲得承認，均為適用自決權之著例。而東帝汶的獨立建國、科索沃單方宣告獨立、加拿大之魁北克分離事件、北愛爾蘭獨立、西班牙之加泰隆尼亞獨立等也援引自決權利。這一連串事件引發自決權是否牴觸《聯合國憲章》第2條第4項之禁止侵害各國領土完整與政治獨立之原則的爭議。一般咸認，聯合國在「友好關係宣言」的前提下，並不認可或鼓勵會造成全部或部分分割或侵害主權獨立國家領土完整之作為。聯合國甚至曾於1992年通過之「和平議程」，認為國家分裂不利於人權保障以及和平與安全的維護。⁹

唯國家須保障人民不受種族、信仰、膚色、語言與文化之歧視，也須保障人民自由決定經濟社會文化發展並能享受其成果。人民有自由參加各階層之公共事務的權利。若國家違反民族平等與住民自決原則之行為已構成系統性、持續性與制度性之侵害且情況嚴重時，此時國家統治即喪失正當性。人民自可行使其自決權重新選擇或建立合乎人民意願與福祉的政體或國家。因此自決權與兩公約保障之平等不受歧視權利、參政權、文化語言自決權、經濟社會發展自主權相互為用。¹⁰在國內憲政層面也與人民制憲權、地方自治、公民投票等議題互為依存。在此後殖民化時代，自決權側重於確保人民在經濟與文化層面之自我選擇權，更可援引為消弭和預防各種形式之殖民主義。

人民自決權從政治主張逐漸發展成具有規範性之法律權利，其權利內涵經由歷次實踐而逐漸完備，其實踐可能性也不斷強化。透過對於人民自決權之案例解析，更有助於闡析自決權之當代意義。本文第一部分簡述兩公約保障之自決權之權利主體、內涵與實踐方式。第二部分將以2014年9月18日蘇格蘭獨立公投為例，探討人民自決權的當代實踐。最後並提出值得台灣省思的啟示。

貳、自決權之內涵—主體、內涵、目的與實踐方式

一、兩人權公約中自決權之規範性質

凱爾森（Hans Kelsen）評介《聯合國憲章》提及之人民自決原則時指出：人民自決權通常涉及人民參與政治社會決策之權利，也就是涉及民主統治原則。當此原則與憲章第1條第2項之平等原則結合時，指人民因自決所建立的國家與其他世界各國享有平等地位，並可彼此建立友好關係。¹¹兩項人權公約強化《聯合國憲章》所承認之自決原則，令自決權利具有法律規範效力。¹²自決權作為兩公約之共同第1條規定，意謂自決權是其

他基本人權的淵源與前提條件。根據《聯合國憲章》第1條所宣示之基本原則，自決權也已具有普遍性權利性質。

自決是人民履行其主權者權力的過程，其目的是實現人民能自己決定其命運之願望。在國家內部，自決可以作為肯定或改變舊體制的工具。對外可以作為其獨立、分離、合併或併入國家時取得他國承認之依據。1970年代之後，學者進一步闡述了自決權之內外兩面向。¹³外部自決通常適用於殖民地或為外國侵略佔領之人民爭取獨立的情形。包括主張國家可以不受外來干涉而擁有經濟、社會與文化上自由發展之權利。內部自決則涉及自治與民主。主張人民擁有完全與終極之自治權利，包括可以自由地組織政府，決定政治經濟社會乃至於文化體制之權利。

論者曾主張既然對外自決權是令人民可以擺脫異族或殖民統治並且恢復或建立國家，一旦目的實現，此種權利應不復存在。至於對內自決權因與民主體制相關，故能被反覆援引。¹⁴就此問題，觀諸於兩公約第1條中「均享有」的用詞與第6條第1項及第9條第1項保障生命權與人身自由權條款所用文字相同，可知三者皆屬固有與永久之權。因此可以合理解釋人民自決權不會因國家取得獨立地位後就不復存在。人民仍可以持續地主張並行使內外面向的自決權利。¹⁵自決權因在歷史進程中不斷地被行使、主張、定義也取得新的規範內涵。

自決權具有整體與集體之性質，有別於其他須與其他人共同行使之權利，仍屬於個人權利之聯合。諸如集會結社權、被選舉權、與身為少數成員享有之語言、文化、宗教信仰之權利。當自決權利受到侵害時，受害人不得援引《公政公約第一任擇議定書》所規定之個人申訴程式向人權事務委員會進行申訴。¹⁶

檢視兩公約之共同第1條文本，自決權行使須遵守一定之條件。包括不得用以破壞國際秩序之穩定，也不得以違反國際法之方式進行，如不得違反既有邊界原則（*Uti Possidetis Juris*）。¹⁷從權利本質角度來看，自決權為一固有且絕對之權利，但從權利行使的角度來看，其行使必須受法律原則之限制。

二、作為自決權之行使者與受益者之人民

究竟兩公約第1條所稱之民族或人民是何所指？兩公約條文並未對此概念進行定義。筆者認為條文所稱之人民不僅指在殖民統治或被外來政權統治或征服之人民、分裂國家之國民，也指那些生活在獨立國家內部的人民。如此才能將人民自決權利解釋為「有效保證與遵守個人人權以及促進與加強人權之必要條件」之目標。¹⁸人民是一個擁有「獨特性格」（*distinct character*）的社群（*community*）如人權委員會之特別報告員Aureliu Cristescu 指出：「人民為一個具備明確身分與我群特點之社會群體，他們與土地有一定的關聯性，因此不能與所謂之文化、語言與宗教之少數群體混淆。」¹⁹ Antonio Cassese 則將人民描述為在憲法上被承認為多民族國家之組成部分，自決權適用於具有一定規模

之民族群體的國家。因此自決權應適用於多民族國家中尚未取得《公政公約》第27條保障之人民。²⁰人權事務委員會曾透過第23號一般性意見說明第27條中所體現之權利旨於保障個人能與同屬少數群體之成員共同享有特定文化、信仰與使用自己語言的權利。故可適用於《第一任擇議定書》之個人申訴程序。且因此等權利之行使須仰賴國家提供資源，自不得違反締約國之主權獨立和領土完整。如此也可以避免少數民族假借人民自決權以觸發文化、語言與宗教上衝突，進而鼓動對立與分裂。

事實上，究竟那些人民或民族可為第1條之權利主體，仍待聯合國人權事務委員會於審視締約國提交之國家人權報告或審理國家之來文後作成決議進行補充。唯人權事務委員會已反覆強調，國家有促進人民行使此項權利之責任。

筆者認為，根據聯合國設立宗旨之說明可知，人民是一整體概念。國際法院在西撒哈拉案的諮詢意見中也指出，自決權的有效行使與人民自由意志的表達有密切關係。既然人民為國家構成要件之一，假若人民無法行使自決權力，國家自然無從宣稱其為獨立自主之國家。自決權之終極價值體現於任何政治組織均須建立在確保個人尊嚴與自主自由選擇權的前提，國家存在之正當性乃至於國際社會之和平與正義秩序也定基於此。當一個國家境內的少數民族被多數民族乃至於國家政府有系統、大規模地、持續地、毫無節制地侵害其人性尊嚴、生命身體、財產與社會參與權利時，個人乃至於群體奮起反抗暴政，脫離壓迫是天賦神聖且不容剝奪之固有權利。人民行使抵抗權後進而主張獨立建國，皆屬正當。在此狀況下，人民不再受原有法律秩序規範約束。他們重新啟動其創造憲政秩序之權力。這是屬於超越國家與形式憲法之基礎規範的重新制定。其正當性判斷乃訴諸於更高的政治決定或終極原則。

三、保障與促進自決權之義務主體

《聯合國憲章》與兩人權公約均要求締約國有促進並尊重人民自決權之義務。義務主體非僅限於殖民母國或對他國領土行使有效佔領的政府，也包括受委託管理非自治領土或託管領土之國家。締約國有義務尊重自己人民或他國人民為爭取自決權之努力。誠如《公政公約》第12號一般性意見第6段指出：「締約國不僅對其本國人民承擔具體的義務，而且對無法行使自決權或被剝奪了行使自決權機會的所有人民都要承擔具體的義務…無論享有自決權的人民是否附屬於本公約締約國，這項義務都應予承擔。」締約國向人權事務委員會提交人權報告時應說明履行上述義務的情況和為此採取的措施。

歷史證明各國共同實現尊重人民的自決權之義務時，有助於各國之間友好及合作關係之建立。自決權落實需要國家按照《聯合國憲章》的規定，通過共同和單獨行動促進對人權和基本自由的普遍尊重和遵守。在這方面，各國政府應注意聯合國大會於1992年第47／35號決議通過的「在民族或族裔、宗教和語言上屬於少數群體的人的權利宣言」。

締約國既然是自決權的義務主體，有責任以善意及合乎《聯合國憲章》與兩公約精神與宗旨之方式促成人民行使自決權。國家也必須尊重人民自決的結果並予以落實。締約國間須相互監督以免有違反自決原則之情事發生。根據《公政公約》第41條第1項，當一個締約國認為另一個締約國沒有履行其根據《公約》第1條承擔之義務時，該國也可以通過國家間申訴程序提交人權事務委員會處理。

四、自決權之內容與實踐方式

學者Antonio Cassese在自決權利的外在面向與內在面向做出區分。²¹此區分也為「消除一切形式種族歧視委員會」於第21號一般性建議所確認。人民自決權之內在面向指所有人民有權在不受外來干預情況下自由實現其經濟、社會和文化發展。政府應能代表全體人民。自決的外在面向意謂所有人民有權根據權利平等的原則自由決定其政治地位和其在國際社會中的地位。對外形式自決權包括宣布獨立建國、多民族合併為聯邦或成立邦聯、與其他國家合併或聯合、或宣布效忠某個國家。無論採取何種形式，須保障人民有權在平等與自由基礎上表達其意願並行使其同意或否定之權利。最傳統方式是透過自由、公開、公正、有效與確實程序進行公民投票。

兩人權公約共同第1條第1項第二句要求締約國必須提供人民廣泛參與國家決策程序的保障。自決權因此與兩公約其他權利產生連結。例如《公政公約》第19條之言論自由、第21條之集會權利、第22條之結社權、第25條之參政權與第26條在法律上一律平等。保障不受歧視之權利與《經社文公約》之受教育權也相關。

兩公約共同第1條第2項之人民有權自由處置其天然資源，僅受互惠原則與國際經濟合作所生之國際法義務的限制。據此，締約國必須保障此一經濟自由權利不受他國或私人所侵害。負責管理非自治與託管領土之國家也不得虛耗自然資源而損害人民之利益。自決權之經濟層面首先保障人民有權自由決定其經濟制度。自決權之社會層面指人民之傳統和社群特殊性應被尊重，他們有權選擇生活在其中的社會制度。自決權之文化層面，指人民有權決定與建立他們生活在其中的文化制度，包括收回、享有和豐富其文化遺產的權利，以及決定他們所有成員受教育內容。殖民統治和外國統治下的人民當然享有其固有文化遺產、社會價值和文化特性不受殖民國家或外國干預與破壞的權利。即使當他們已經獨立建國，他們仍保有社會與文化內涵之自決權。

此外，聯合國於2007年通過「原住民權利宣言」，揭示原住民人民自決權的內涵包括：（1）揭示原住民族享有自決權，依該權利有權自由決定其政治地位，自由追求其經濟、社會與文化發展。（2）原住民族有權利生存，且有權以不同的方式生存，因此除了應受免於歧視的待遇外，亦不應受有任何集體屠殺或暴力對待，且有權利不受任何「強制同化」或摧毀其文化的對待。²²

兩人權公約並未具體要求締約國應如何實踐自決權。公約只要求締約國採取積極行

動，促進人民自決權的實現，並尊重自決的結果。這種積極行動必須符合《聯合國憲章》和國際法規定下各國應該承擔的義務。各締約國有義務說明如何履行第1條之資料。包括說明實際允許行使該項權利的憲法程序和政治程序。也須說明哪些因素或困難造成他們不能依照本項規定保障人民自由處置其天然財富和資源之權利；且應說明這些因素或困難令《公約》之其他權利的享有受到影響。²³

五、小結

本文同意學者鄧衍森的看法，人民自決權的內在面向是將人權內化於國內法律秩序中有關基本自由之請求權規範的基礎。適用時應對於「人民」與「國內自決權」採廣義解釋。²⁴若國家對於具有「獨特性格」(distinct character)之人民自由參與政治程序並享有天然資源之權利有不當歧視時，政府代表全體人民之正當性即應受嚴格質疑。受害者可以個人身分尋求救濟，也可適用集體所有之自決權尋求救濟。「人民」應即不限於是代表國家主權意義之單一整體概念，而是具有不同語言、宗教與文化背景的少數民族與特殊族群，甚至於個人都可包含在內。

參、蘇格蘭獨立公投的政治與法律基礎

一、2014蘇格蘭獨立公投之背景

(1) 獨立建國

1314年6月24日，蘇格蘭國王羅伯特·布魯斯(羅伯特一世)領軍擊敗英格蘭入侵者於班諾克本(Bannockburn)。此為蘇格蘭獨立戰爭中決定性戰役。英蘇兩國於1328年簽署《愛丁堡—北安普頓協議》(Treaty of Edinburgh–Northampton)，正式結束敵對狀態，英格蘭承認蘇格蘭的獨立地位。1603年，蘇格蘭國王詹姆斯六世入繼英格蘭王室為詹姆斯一世，此為斯圖亞特王朝(House of Stuart)之始。英蘇兩國共戴一君為君合國，然而各自仍保有獨立自主之國家地位與憲法體制。²⁵直至1707年，蘇格蘭國會與英格蘭國會簽署《聯合條約》(Treaty of Union)(指英格蘭及蘇格蘭王國合併之條約)後，蘇格蘭才被併入英格蘭而成為大不列顛王國(Great Britain)的一部分。²⁶

(2) 合併

促成1707年兩國合併之原因，主要是英格蘭國會制定諸如「航海條例」(Navigation Act)與「外國人條例」(Alien Act)等法案，藉經濟因素逼迫蘇格蘭國會與之進行談判，間或以賄賂誘使蘇格蘭國會議員就範。1707年1月16日，《聯合條約》全部條款在蘇格蘭議會大廳以一百一十票贊成、四十一票反對通過。《條約》共二十五個正式條款及三個附加條款。根據《條約》位於威斯敏斯特之「大不列顛議會」包括四十五席民選議員與十六位貴族議員。《條約》維持蘇格蘭民事法與法庭，保留蘇格蘭長老教會與大學。給予蘇格蘭人貿易自由；取消航海條例限制與關稅壁壘；還規定由英格蘭撥出資

金，作為蘇格蘭分擔英格蘭國庫債務的補償。同年5月1日，《聯合條約》正式生效後，蘇格蘭王國和蘇格蘭議會皆成歷史。

1708年原先之蘇格蘭樞密院被撤銷。1747年原先保留之蘇格蘭封建管轄權被廢止。十九世紀末開始，蘇格蘭自治呼聲再起後，聯合王國國會設置蘇格蘭大臣與蘇格蘭事務部。1928年設立蘇格蘭國務大臣並使其為內閣閣員。但重設蘇格蘭議會的籲求被英國政府抵制。蘇格蘭當地法規仍由英國國會制定。蘇格蘭事務雖座落於蘇格蘭首府愛丁堡，但仍受蘇格蘭國務大臣領導。1979年，蘇格蘭就成立蘇格蘭議會舉行公投，議案最終遭否決。

（3）《1998年蘇格蘭法》與權力下放

1997年大選後產生的布萊爾政府承諾向蘇格蘭與威爾斯下放權力（Devolution）。權力下放並非根據憲法，而是依據國會立法與政治運作而為。包括在蘇格蘭成立民選代議機關；設立對於代議機關負責之行政機關；並由國會制定《1997年公投法》在蘇格蘭進行議會成立公投。1997年有60%選民參與投票，74%支持成立蘇格蘭議會，64%同意議會有權變更蘇格蘭的基本所得稅額。²⁷之後制定《1998年蘇格蘭法》，1999年蘇格蘭選出一百二十九席議員後成立一院制的蘇格蘭議會。

根據《1998年蘇格蘭法》第一部分，蘇格蘭議會在保留給英國國會之外事項擁有立法權。保留部分包括英王政府、聯合王國內部的聯合事項、國防外交、公務員制度、財政金融、內政與移民事務、貿易工業、能源、社會保險、就業、廣播與平等機會等。²⁸蘇格蘭議會則就蘇格蘭的農業、教育、環境、衛生、地方政府、司法等事項擁有立法權。²⁹若蘇格蘭議會違反保留事項立法，相關條款即不具備法律效力。英國國會仍對於蘇格蘭保有立法權，不因蘇格蘭議會的成立有所改變，從而維護傳統上英國國會擁有對蘇格蘭的主權。事實上，英國國會經常行使此立法權力。³⁰唯若立法涉及已移交給蘇格蘭議會之立法事項，此英國國會立法依慣例需取得蘇格蘭議會之事先同意。

第二部分設立蘇格蘭行政機關，負責執行英國國會下放給蘇格蘭的職權。蘇格蘭政府由首席大臣領導，首席大臣向蘇格蘭議會提名眾內閣大臣及次官人選包括檢察總長和副檢察長。其首席大臣與其他大臣必須是議會成員且對議會負責。該法增設新的蘇格蘭事務大臣（Secretary of State for Scotland）並作為英國政府對蘇格蘭政府的專責官員，確保蘇格蘭的政令符合國際義務及《1998年蘇格蘭法》。³¹當議會立法權限和行政機關之權限衝突，爭議由聯合王國最高法院裁定。³²

該法第三與第四部分涉及財政金融。蘇格蘭行政部門收入來自威斯敏斯特國會撥款，數額計算公式非規定於蘇格蘭法。但蘇格蘭政府可就撥得預算進行分配，唯不得將增加預算轉嫁給英國政府。³³

(4) 爭取獨立公投

《1998年蘇格蘭法》之權力下放固然令蘇格蘭議會獲得一定的自主權力，然而重要決策仍限於地方事務。蘇格蘭議會尚未具有1707年前蘇格蘭國會的地位。而法令制定與行政管轄層級的複雜度反而因此加增。英格蘭議員對於蘇格蘭議員可以參與英格蘭地區事務之表決，英格蘭議員卻被限制對蘇格蘭事務投票一事表達質疑。³⁴蘇格蘭獨立分子更不滿意權力下放政策，他們認為在《1998年蘇格蘭法》架構下，蘇格蘭人民的財政經濟、立法權限、司法訴訟、乃至於與其他各國往來締約之權限仍受制於英國國會。他們期待蘇格蘭能回復到1707年前擁有獨立主權與國家議會的狀態。若當年合併是經由兩國國會談判締約的結果，如今擁有獨特民族、文化、語言、信仰與法律制度的蘇格蘭人民自可重行發動其自決權利，向英國國會要求以民主方式決定蘇格蘭在聯合王國內的去留。獨立自決內容包括在蘇格蘭制定合乎現代意義之成文憲法、蘇格蘭境內天然資源應由蘇格蘭人享有、蘇格蘭應享有對於稅務及公共開支不受英國國會控制之權力、蘇格蘭外交應由蘇格蘭人決定、蘇格蘭的未來應該掌握在蘇格蘭人手中。

2011年蘇格蘭國家黨（SNP）在大選勝出，成為蘇格蘭議會多數。幾經磋商後2012年1月英國首相卡麥隆（David Cameron）代表英國政府授權蘇格蘭議會舉行「公平、合法、準確」公投。為提供此次獨立公投的法律框架，2012年10月15日英國首相卡麥隆和蘇格蘭首席部長薩蒙德（Alex Salmond）簽訂了「愛丁堡協議」（Edinburgh Agreement）。雙方同意在此協議基礎上，由蘇格蘭議會與英國國會協力制定《蘇格蘭公投法》（Scottish Independence Referendum Act）。2013年11月26日，蘇格蘭政府公布名為《蘇格蘭獨立指南》（Scotland's Future: Your Guide to an Independent Scotland）白皮書，宣布2014年9月18日將在蘇格蘭全境就「蘇格蘭是否應該是一個獨立國家？」此一問題舉行獨立公投。³⁵

二、愛丁堡協議之性質與內容

「愛丁堡協議」係由聯合王國政府與蘇格蘭政府為舉行蘇格蘭獨立公投所簽訂之政治協議，其目的是促使雙方共同協力完成此次公投的一切事宜。³⁶雙方同意公投需在明確堅實的法律基礎上進行；相關法律由蘇格蘭議會訂定，立法內容包括公投日期、選舉人資格、公投問題、從事支持或反對宣傳機構之財務支出規範與其他公投事務相關之規定；雙方同樣確保蘇格蘭人民意願可以被公平且明確地在公投中表達且每個人均能尊重公投結果。

協議備忘錄指出雙方政府同意公投應在《2000年政黨、選舉與公投法》架構下進行，按照蘇格蘭需要成立處理公投事務機關。³⁷公投問題必須清楚、明確、公平且能產生足以接受並可付諸執行之結果。公投問題係由蘇格蘭議會擬定後載於公投草案（the referendum bill）。依照《2000年政黨、選舉與公投法》設立之選舉委員會得提供相關協助。經由選舉委員會審議後向英國國會報告。³⁸

雙方政府同意具有在蘇格蘭議會與地方政府投票資格者均有權登記參與此次獨立公投投票。據此凡居住在蘇格蘭境內之英國人、愛爾蘭人、有投票資格之大英國協公民與歐盟公民均可參與公投投票。蘇格蘭議會另提議將選舉投票合格年齡由十八歲降到十六歲。³⁹

公投由選舉委員會（the Electoral Commission）依照《2000年政黨、選舉與公投法》監督進行。委員會有權建議修訂公投問題、監督競選機構之登記、支出與取得捐獻、補助相關宣傳活動、印發投票須知、定期報告公投程序進度、監督投票進行並宣布公投最後結果。委員會也須向蘇格蘭議會報告有關規範公投宣傳與相關開支之處置。⁴⁰

贊成與反對獨立雙方應在規範下進行公平宣傳與辯論。根據《2000年政黨、選舉與公投法》第七部分，只有競選雙方機構在英國傳播通訊管理局（Ofcom）監督下可以進行宣傳。英國傳播通訊管理局須確保兩方宣傳是在公平情況下進行。⁴¹《2000年政黨、選舉與公投法》允許競選機構可以免費寄送一次宣傳資料給選民。郵資由英國國會撥款支付。⁴²兩方宣傳費用須根據《2000年政黨、選舉與公投法》立法設限。蘇格蘭政府另提議將宣傳期限限制在投票前十六周內。相關捐獻也必須依照《2000年政黨、選舉與公投法》第四部分處理。⁴³在舉行公投投票前的二十八天期間，公務機關不得散發任何宣傳資料。⁴⁴最後雙方政府承諾彼此願意以建設性方式在此備忘錄基礎上，充分溝通相互尊重，在符合雙邊利益下辦好此次獨立公投。並將共同協力在一切合法與公平的基礎上，促成決定性且可被尊重之公投結果得到遵行。⁴⁵

三、蘇格蘭公投法

2013年6月27日，《蘇格蘭獨立公投法》（Scottish Independence Referendum Act）在蘇格蘭議會通過，11月14日在英國國會通過並於同年12月17日獲得女王簽署後公布生效。⁴⁶根據此法，蘇格蘭於2014年9月18日就「蘇格蘭應否為一獨立國家」（Should Scotland be an independent country?）此問題進行公投。⁴⁷除原本有權參與蘇格蘭議會選舉投票之選民外，凡與其監護人或父母居住於蘇格蘭之十六到十七歲兒童均有權登記投票。⁴⁸蘇格蘭大臣任命計票總長（a Chief Counting Officer）負責公投相關事務並任命其他記票員在每個行政區負責確認投票單、得票與無效票，並在記票總長授權下公布投票結果。計票總長監督投票事務之進行。⁴⁹

《蘇格蘭獨立公投法》附表四規範支持與反對雙方之競選行為，包括開支、文宣散發、捐獻等。選舉委員會並監督競選雙方遵守規定且有權檢查投票登記等相關事宜。本法也將某些違反選舉法規定列為刑事犯罪並可移交法庭以簡易程式裁處。⁵⁰選舉委員會須採取適當步驟提高公眾對於公投程序、問題與投票流程之理解。包括提供相關指南、建議且須採取有效步驟鼓勵公眾參與投票。⁵¹委員會也須就公投事宜向蘇格蘭議會提交報告。⁵²

四、依據自決權內涵檢視蘇格蘭公投歷程

蘇格蘭獨立公投反映當代人民自決權行使已不同於聯合國初創時之形貌。蓋蘇格蘭並非是英格蘭的殖民地或佔領區，蘇格蘭人民在聯合王國治下也非處於被壓迫或人權被剝奪的狀態。事實上，蘇格蘭人民享有自由、繁榮、高度的地方自治與獨特的文化語言資產。他們爭取獨立的正當性何在？其根本理由就在於無論人民或政黨，當他們期待變動當前政治體制或社會經濟環境時，自決權賦予其將主張付諸執行之權利。但最後是否能得遂所願，仍須在民主、理性與法治的基礎上由人民決定。

蘇格蘭獨立運動源於民族情感與人民對其自我身分的認同，同時帶有一定理性與務實的考量。檢視《蘇格蘭獨立指南》中羅列之理由，爭取獨立之終極目標是希望將蘇格蘭打造為一個更重視公平正義的社會，經濟上更為富足的國度。另外爭取自然資源的獨享權、制定有別於英格蘭不成文憲法傳統之憲政體制、重建蘇格蘭國會、乃至於恢復蘇格蘭昔日榮光這些訴求，均可成為訴諸自決權利之正當理由。內在面向自決權本來就與參政權、言論出版與集會結社權利相關，既可爭取高度之地方自治，更可進一步用以主張獨立建國。

蘇格蘭獨立公投採用符合民主原則的「簡單多數決規則」(simple majority rule)，法律並未設置投票門檻或通過門檻。此舉不僅尊重多數的結果，也不會令反對公投者動輒以消極抵制態度否定或醜化其他公民的參與，進一步弱化自決權實踐之可能性與正當性。

此次公投也是典型的「住民自決」。由蘇格蘭全體住民，基於自身的認同及利益來決定其是否脫離聯合王國。自決權主體應與土地及居住事實聯結的作法符合當代國際法的規定。凡居住在蘇格蘭地區年滿十六歲以上的居民（包括大英國協與歐盟公民）皆有權登記參加公投。公投既然是對未來各種可能性進行選擇的工具。自應尊重受未來影響更大之主體的決定權。此次蘇格蘭獨立公投特別將投票年齡下降到十六歲，令年輕一代可以參與蘇格蘭命運的決定，合乎自決權的精神，也符合世代正義的要求。

無論是獨立公投或自決，目標是令每個人的意願可以被清楚顯明並匯成公意。透過討論、爭辯與妥協方式作出決定，解決紛爭。蘇格蘭獨立公投可能會造成聯合王國分裂，卻更有助於令英格蘭與蘇格蘭兩個民族建立永久友好和平與尊重互助的關係。這也是聯合國確保自決原則得到實踐的原因之一。

此次公投係由蘇格蘭議會與英格蘭國會先擬定愛丁堡協議，並據此修改蘇格蘭公投法。「愛丁堡協議」是一份由中央政府與地方政府在平等基礎下締結之政治協議，其條款必須經由國會立法後方得生效。聯合王國讓具高度政治爭議性或具有超憲法性質之獨立公投完全在法律架構中進行，堪稱比較憲政史上創舉。代議機關為探尋人民真意之故竭力提供各項資源與可操作性的程序。他們制定之規範確保競選過程資源投入之公正性

與行政中立。令人民在行使其自決權時可兼顧法治原則。自由民主與法治共治一爐，英國再度展現其身為憲政民主與法治母國的典範。

蘇格蘭公投過程體現英國政府與蘇格蘭政府均理解「人民自決權」之真義，決心以誠信與智慧促使此自決權利得到實踐。所適用之法律規範的正當性則建立在政治共識與自決原則之上。令世人得見超實定法之公共理性可以導引憲政運作與立法。其過程闡明英國國會主權與不成文憲法傳統是建立在公正、理性、妥協溝通的政治文化上就此，當為英國對世界法治文明的貢獻。

肆、蘇格蘭獨立公投可以給台灣的啟示

蘇格蘭獨立公投最後以44.70%贊成、55.30%反對的比例，由反獨陣營取得勝利。英國首相卡麥隆在結果產生後發表談話，承諾將繼續在跨黨派基礎上推動權力下放。且在賦予蘇格蘭人民更多自治權的同時，也將賦予在英格蘭、威爾斯和北愛爾蘭的人民更多公共事務決策權。

蘇格蘭人在1707年合併後三百年間，從未放棄爭取重新獨立的夢想。2014年蘇格蘭獨立公投令人聯想到七百年前蘇格蘭人在班諾克本（Bannockburn）一役中以寡擊眾，為蘇格蘭贏得獨立自主與民族尊嚴。雖說公投結果未能令支持獨立人士如願，但他們堅持不懈的努力，早已撼動聯合王國乃至於世界。蘇格蘭國家黨（SNP）透過歷次選舉說服選民，最終促成此次公投，這是一個有理想有堅持的政黨，令人敬佩。英格蘭人民同樣值得讚賞與尊敬。他們以和平理性與尊重理解的態度，竭力成全蘇格蘭人享有選擇命運的機會，難能可貴。

蘇格蘭議會與英格蘭國會雙方在簽署「愛丁堡協議」時誓言要令此次公投在公平、明確、合法的基礎進行。協議之遵守除了仰賴雙方政府領導者的忠實善意地信守承諾，也在於全體英國公民認真監督。觀察整個公投過程，雙方政治人物信守承諾，用良知與榮譽來推動公投。蘇格蘭人民也以熱情參與，理性投票回應。無論公投結果如何，雙方政府均可相信對方具有誠意與負責的能力，為英格蘭與蘇格蘭未來的互動合作建立和平且具建設性的基礎。

蘇格蘭獨立公投可以提供台灣人民那些反思？筆者建議台灣人民應該誠實地、認真地思索以下問題。我們是否真的在乎自己與自己子孫的命運？我們是否真心地想要確認自己是誰與台灣的未來？台灣人民是否願意擺脫父祖輩的軟弱無知，願意認真地參加公共事務，誠實地向其他能夠面對自身侷限卻可以走出困境的民族學習？我們是否願意追求一個更公義、更民主、更在乎每個個人乃至於族群之尊嚴與權利的國家？如果答案是肯定，我們更應認真地回應以下呼籲：台灣的命運應該由住在台灣的兩千三百萬人決定。台灣命運只能透過更民主、更負責、更誠實、更透明、更理性與更公平的程序來決定。我們確認兩公約保障人民自決權時，更應致力於令自決權可以付諸實施。我們願意

聆聽同胞中不同意見，尊重不同的選擇。我們絕對不接受任何政黨或執政者詭詐欺騙。我們決心拿回我們作為主權者的權力，教執政者必須謙卑俯伏在人民面前。

自決權、抵抗權、國民主權原則與基本權利保障原則息息相關。只是再怎樣完美的權利保障制度也無法拯救一個懶惰、因循、無知與自私的民族。台灣的執政者推動兩公約，卻不願令人民有直接參與決策的機會。公民投票法與公投審議委員會拘束人民自決權行使有如拘束普羅米修斯的高加索石。執政者更以嘲弄、醜化或恫嚇方式對待爭取公投的人民。當台灣人民漸漸以為自決權或主權在民不過只是理論時，聯合王國告訴台灣人現代意義的自決權不但可行，且可以帶來美好的結果。

【註釋】

1. 第 1 條：（一）所有人民均享有自決權，根據此種權利，自由決定其政治地位及自由從事其經濟、社會與文化之發展。（二）所有人民得為本身之目的，自由處置其天然財富及資源，但不得妨害因基於互惠原則之國際經濟合作及因國際法而生之任何義務。無論在何種情形下，人民之生計，不容剝奪。（三）本公約締約國包括負責管理非自治及託管領土之國家在內，均應遵照聯合國憲章規定，促進自決權之實現並尊重此種權利。
2. Ian Brownlie, *Principles of Public International Law* (Oxford: Oxford University Press, Oxford, 7th ed., 2008), p. 512; Separate Opinion of Judge A. A. Cançado Trindade, in Advisory Opinion, ICJ, “Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo,” paras.195, 216, 217. R.H. Jackson cited in David Raic, *Statehood and the Law of Self-Determination* (The Hague: Kluwer Law International, 2002), pp.217-219; Antonio Cassese, *The Self-Determination of People: A Legal Reappraisal* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995), p.111.
3. United Nations, A/ Res/637.
4. United Nations, A/ Res/1514 (XV), A/L.323 and Add.1-6, 14 Dec. 1960.
5. United Nations, A/ Res/ 1541 (XV), A/4651, 15 Dec. 1960.
6. United Nations, A/ Res/2625(XXV), A/8082, 24 Oct. 1970.
7. The Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1 Aug. 1975, 14 *ILM* 1292.
8. International Status of South West Africa. Advisory Opinion. 11 July 1950; Western Sahara, Advisory Opinion 1975 I.C.J. 12 (Oct. 16).
9. Committee on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, General

- Recommendation No. 21: Right to self-determination, 23 Aug. 1996, Para. 6.
10. 參考《公政公約》第 12 號一般性意見第 2 段。
 11. Hans Kelsen, *The Law of the United Nations: A Critical Analysis of Its Fundamental Problems* (New York: F.A. Praeger, 1950), pp. 52-53.
 12. 國際法院於西撒哈拉諮詢意見中也明確指出，民族自決不僅是聯合國主張與促進之指導性原則，也是一項可以主張建立主權獨立國家之可靠權利。
 13. 參考 Antonio Cassese, *op.cit.* p.99.
 14. S. James Anaya, “A Contemporary Definition of International Norm of Self-Determination,” *Transnational Law and Contemporary Problems*, Vol.3, No.1, 1993, p. 151.
 15. James Crawford, “Democracy and International Law,” in *International Law as an Open System: Selected Essays* (London: Cameron May, 2002), cited in Lee Seshagiri, “Democratic Disobedience: Preconceiving Self-Determination and Secession at International Law,” *Harvard International Law Journal*, Vol.51, Number 2, Summer 2010, p. 557.
 16. 參考《公政公約》第 23 號一般性意見。
 17. Frontier Dispute Case (Burkina Faso v. Republic of Mali) ICJ Rep. 1986, 554, para. 20; Robert Kolb, *An Introduction to the Law of the United Nations* (Oxford / Portland : Hart Publishing, 2010), p. 102; D. J. Harris, *Cases and Materials on International Law* (London: Sweet & Maxwell, 2004), p. 112.
 18. 參考《公政公約》第 12 號一般性意見第 2 段。
 19. Aureliu Cristescu, *The Right to Self- Determination - Historical and Current Development on the Basis of United Nations Instruments* (New York: United Nations publication, 1981), para 279; Antonio Cassese, *op.cit.*, p. 99.
 20. Antonio Cassese, *op.cit.*, p. 96.
 21. Antonio Cassese, *op.cit.*, p. 99.
 22. See UNGA solution 66/142.
 23. 《公政公約》第 12 號一般性意見第 3-5 段。
 24. 鄧衍森，〈人民自決權〉，廖福特主編，〈《聯合國人權兩公約：公民與政治權利國際公約、經濟社會文化權利國際公約》〉（台北：台灣新世紀文教基金會台灣聯合國研究中心，2014 年 8 月），頁 99。
 25. Anthony W. Bradley & Keith D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law* (Edinburgh :

Pearson Education Limited , 2007), p. 37.

- 26.1800 年，大不列顛王國和愛爾蘭（1169 年－1691 年逐步被英格蘭控制）合併，組成大不列顛與愛爾蘭聯合王國。
- 27.1997 年蘇格蘭權力下放公投是指 1997 年 9 月 11 日，於蘇格蘭舉行，就是否支持成立具有限權力和稅收變更權的蘇格蘭議會並交由其選出新的蘇格蘭政府的公民表決。
- 28.1998 年蘇格蘭法，清單 5。
- 29.1998 年蘇格蘭法第 29 條、第 30 條、清單 4。
- 30.1998 年蘇格蘭法第 28 條(7)。
- 31.1998 年蘇格蘭法第 58 條。
- 32.1998 年蘇格蘭法第 33,103 條和附表 6；及 2005 年憲制改革法第 40 條和附表 9。實踐中除了涉及人權爭議外，真正因為權力衝突而提交司法裁判之案件極少。
- 33.Anthony W. Bradley & Keith D. Ewing, *op. cit.*, pp.45-47.
- 34.此即所謂之「西洛錫安問題」（West Lothian question）。
- 35.《蘇格蘭獨立指南》篇幅多達六百七十頁，這是一份促使全蘇格蘭人民嚴肅思考國家前途的重要官方文獻。有論者譽為有記錄以來最厚實詳盡的一本獨立大綱，描繪獨立蘇格蘭的願景與建國藍圖。其英文版置放於「蘇格蘭政府官方網站」（www.scotland.gov.uk），供各界免費閱覽下載。此外蘇格蘭政府尚提供包括：英語、蓋爾語、阿拉伯語、孟加拉語、廣東語（Cantonese，實為繁體中文）、中文（Chinese Mandarin，實為簡體中文）、法語、印度語、波蘭語、旁遮普語、俄語、西班牙語、烏爾都語等十三種語文之摘要版（Summary）供境內不同族裔居民參考。
- 36.協議內容參見<https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/313612/scottish_referendum_agreement.pdf>（最後瀏覽日：2014 年 9 月 20 日）。
- 37.愛丁堡協議備忘錄第 2-3 點。
- 38.愛丁堡協議備忘錄第 5-8 點。
- 39.愛丁堡協議備忘錄第 9-11 點。
- 40.愛丁堡協議備忘錄第 12、14 點。
- 41.愛丁堡協議備忘錄第 18、21 點。
- 42.愛丁堡協議備忘錄第 22-23 點。
- 43.愛丁堡協議備忘錄第 27-28 點。

44. 愛丁堡協議備忘錄第 29 點。
45. 愛丁堡協議備忘錄第 30 點。
46. 參考 Legislation.gov.uk, “Scottish Independence Referendum Act 2013,” <http://www.legislation.gov.uk/asp/2013/14/pdfs/asp_20130014_en.pdf> (最後瀏覽日：2014 年 9 月 20 日)。
47. 《蘇格蘭獨立公投法》第 1 條。
48. 《蘇格蘭獨立公投法》第 3 條。
49. 《蘇格蘭獨立公投法》第 5-9 條。
50. 《蘇格蘭獨立公投法》第 14-16 條。
51. 《蘇格蘭獨立公投法》第 23-26 條。
52. 《蘇格蘭獨立公投法》第 27 條。◆