



# 聯合國人權保護之人民自決權

●黃居正／國立清華大學科技法律研究所副教授

「人民自決權（Right to Self-Determination of Peoples）」，是指「一個擁有獨特性格的社群，所應享有將其獨特性格反應為其所附生之政府機構的權利」。依該權利，一個具高度可辨識性的社會群體，為了確保身分認同與共同生活領域，可以推翻、重建統治體制，或是透過公民投票，選擇脫離特定主權領域、建立新國家。此一權利的成文法源，正是來自《聯合國憲章》。憲章第1條第2項明文規定，聯合國之宗旨為「發展國際間以尊重人民平等權利及自決原則為根據之友好關係」，而第55條前段則規定，為了「發展國際間以尊重人民平等權利及自決原則為根據之和平友好關係，以及採取其他適切之方法促進世界和平」，聯合國應促進包括提升生活水準與全面就業等經濟社會條件、促進教育文化合作以及促使各國維護基本人權等三項工作。雖然國際法的拘束力有相當大比例來自嗣後實踐，但是沒有憲章的明文揭示，以及為實現人民自決權所設立之機制如託管理事會、以及各項大會與安理會決議與行動，現代國際法意義下的人民自決權必不可能如是蓬勃發展。

由上述憲章之條文，以及人民自決權在二十世紀裡的實踐事例，可以歸納出人民自決權有對外與對內的兩種意義。對外意義包括：各獨立國家之主權應一律平等，各國有權選擇本身之政府形式，免於受外國干涉，以及某特定區域之人民擁有透過自由意志選擇統治形式之權。

對內意義則是表現在聯大於1960年所通過之第1514號（「襄助殖民地國家與人民獨立宣言」）、第1541號等兩決議的宣示中。第1514號決議聲言：「使殖民主義之形式與名稱迅速與無條件地消滅」是必要的，而「（當某些）人民遭受外國（人）之征服、統治與剝削，是乙種對基本人權的否定，它違反了聯合國憲章，並且構成了維護世界和平與合作的障礙」（§1）。「所有人民均享有自決權；基於一些權利，他們得自由決定本身之政治地位，並得自由追求本身經濟，社會與文化上之發展」（§2）。至於「在政治上、經濟上、社會或教育上之準備不周，均不得作為遲滯獨立行為之藉口」（§3）。聯合國大會對於「所有對獨立人民施加之武力行為或一切之鎮壓手段」，均應要求其停止，以便獨立人民能「和平而且自由地行使他們的權利以建立完全之獨立」。對於非自治領土（Non-Self-Governing Territories）與託管地（Trust Territories），「以及一切尚未獲致獨立之其他領土」，宣言要求聯大應迅速「將權力移轉與彼等領土之人民……以便他們能享受完全之獨

立與自由」(§5)。在這個階段的人民自決權，主要是為了實現非自治領土的去殖民化與獨立建立國家。

1966年12月16日聯大所制定的《國際人權盟約》，則使人民自決權的內部意義超越了去殖民化階段，正式成為一種個體化的基本人權。《國際人權盟約》中的《公民與政治權利盟約(ICCPR)》第1條規定：「所有人民都享有自決權；基於此一權利，他們得自由決定本身之政治地位，並得自由追求本身經濟、社會與文化上之發展」。而在其後透過國際法院西撒哈拉案諮詢意見以及東帝汶案判決，使此一人權被確認為屬於國際「強行規範(peremptory norm)」，因此，任何國家對依法行使之人民自決權，均不得加以干涉或限制，而且有義務避免幫助或支援任何嚴重違反此一強行規範之作為，包括透過鎮壓、軍事介入或透過內政手段逮捕拘禁等手段，影響自決權之行使。

不過，分離而獨立建國，勢必嚴重影響基於既存占有與多數民族決議所建立之國家領土與主權的穩定性。因此，除了在第1541號決議中為得行使分離權之非自治領土設定條件外(「該領土與管理之國家在地理疆界上分離，在種族與(或)文化上相異」)，聯大在1970年又通過了第2625號決議(慣稱「友好關係原則宣言」)，強調除非統治政權無法代表全體人民而且在種族、信仰與膚色上採取歧視待遇，否則自決權之行使不應破壞或損害「具有代表領土內不分種族、信仰或膚色之全體人民之政府之自主獨立國家之領土完整或政治獨立」。也就是說，僅有那些為殖民帝國所統治，因而受有異族之宰制、壓迫與剝削的人群，才能行使自決權。至於那些已經與其他族群共同形成國族的一群人，就不屬於得行使自決權之「人民」了；在國族國家中，國族單位透過普遍價值，取得建國的倫理基礎，其餘無法全面控制領土的人民，其共同價值認同僅具有文化上的地位，無法藉以建立獨立國家。

那麼，如果根據上述條件來判斷，在非自治領土完成去殖民化後，是否就不能再藉由人民自決權自國族國家中獨立了？例如像科索沃片面宣布自塞爾維亞獨立，是否違反了國際法？科索沃曾為依人民自決權建立之南斯拉夫社會主義聯邦共和國的自治區，其後又成為依公投獨立之塞爾維亞共和國之一部分，在形式上似乎已經「與其他族群共同形成民族國家」，不符合行使自決權之主觀要件。不過，由當前最重要國際法學家如J. Crawford、R. Higgins、M. Shaw等於1998年為加拿大最高法院關於魁北克分離事件判決所提供之專家意見可知，即使是屬於已經自決獨立國家的一部分，若有客觀理由認為，該國族政府不能代表全體人民，或少數族群的主體性未受尊重，例如無法平等參與統治，或受有嚴重歧視時，則仍可行使自主權國分離而獨立之「分離權(right to secession)」。聯大在1995年為紀念聯合國成立五十週年所作成之決議文，也明白指出，自戰後迄今，國族國家藉由既存占有原則，對於部分族群有恃無恐地採取歧視待遇，因此，應將施行歧視手段、嚴重違反特定族群人權之行為，定義為第2625號決議領土完整原則之例外，允許該族群自國族國家分離而獨立。

國際法院在關於科索沃片面宣布獨立之行為的合法性諮詢意見中，藉由解釋第2625號決議之適用原則，對於為了實現「修復式正義（remedial justice）」而行使的「分離權」，間接承認其行為本身並不違反國際法。國際法院認為，第2625號決議所稱對既有獨立國家領土完整及政治獨立之尊重，其義務僅存在於聯合國會員國之間。也就是說，依該決議，第三國不應藉由協助他國境內特定族群之獨立或解放運動，破壞他國之領土完整或政治獨立。但是特定人群片面宣布自既有主權國分離而獨立之行為本身，則不違反第2625號決議。當然，如果在追求獨立之過程中，涉有其他違反國際法之情事，例如未能區別戰鬥人員與非戰鬥人員，或是進行無差別攻擊，以致違反國際人道法（International Humanitarian Law），則另屬他事。過去安理會通過決議譴責片面宣布獨立的羅德西亞（第216及217號決議）、南塞浦路斯（第514號決議）及塞爾維亞共和國（第787號決議），其實都是因為這些獨立事件中，涉及如上違反國際人道法之情形，或是違反自決權行使之程序，並非基於宣布獨立之行為本身違反國際法。

2007年9月13日，聯合國第六十一期第107次大會以決議的形式通過了「原住民權利宣言（UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, UNDRIP，「原權宣言」）」，共有一百四十三國同意，四國反對，十一國棄權。宣言全文是以附件（Annex）的形式，附帶於該決議之後。因此，對於同意宣言之國家，其至少已具有條約之拘束力。而對ICCPR的締約國，以及承認ICCPR具有習慣國際法效力的國家（如台灣）來說，「原權宣言」在原住民族權利部分，是ICCPR的特別規定，其在國內法的位階與效力，至少和ICCPR相同。

「原權宣言」首度在國際法源上明文揭示原住民族享有自決權。宣言第3條規定，「原住民有權自由決定其政治地位，自由追求其經濟、社會與文化之發展」。由該條之文義結構可知，人民自決權也是「原權宣言」所揭示之其他一切原住民族人權被現實化的基礎。而宣言之前言則說明了原住民族為何需要在國族之外，平行取得自決權：因為原住民族需要透過自決權行使自我管理之權，包括依傳統慣習管理傳統領域與自然資源，以及為實現自我管理而取回過去被非法剝奪之權利，重建平等對待之基礎，以促進其民族之復興。

分離而建立獨立國家是行使自決權最強烈的方法。「原權宣言」是否賦與原住民族分離權，看法兩極，有認為由宣言前言第17段表示宣言「不得用以剝奪任何民族依國際法行使之自決權」，以及參考人權理事會與聯大第3委員會之聲明，宣言賦予原住民族之自決權似乎應僅止於使其有權平等協商自身之特殊權利與政治權能，並藉以回復其傳統權利與自然資源。也就是說，原住民族僅享有自治形式的自決權，不包括分離權。不過，隨著近年來分離權的有效實踐，以及國際法院在上述科索沃片面宣布獨立諮詢意見中承認再次自決之合法性，亦有主張，如果原住民族在國族國家中仍受到外族的極權統治，或是在憲政地位上受有嚴重的歧視，還是有權選擇自國族國家分離而獨立。◆