

從 Gambia v. Myanmar 於 ICJ 之控訴談起-

翁山蘇姬的兩難與緬甸政治局勢之現實*

Dilemma of Aung San Suu Kyi and the Political Reality of Myanmar from the Perspective of the Gambia V. Myanmar in the International Court of Justice

呂嘉穎 Jia-Ying Lyu

逢甲大學通識教育中心 兼任助理教授

Adjunct Assistant Professor, General Education Center, Feng Chia University

摘要

本文以 Gambia v. Myanmar 於 ICJ 之控訴為出發點，探討羅興亞爭議在緬甸難以解決的原因及翁山蘇姬的兩難，雖然人權議題確實是國際社會關注的焦點，但對於緬甸而言，在考量歷史、政治、宗教等因素後，也能理解翁山蘇姬替政府辯駁的行為，確實其來有自且屬必要的舉措。

關鍵字：羅興亞、翁山蘇姬、緬甸、種族滅絕、種族清洗。

Abstract

From the perspective of the Gambia v. Myanmar in the International Court of Justice, this paper discusses the causes to the difficulties in resolving the Rohingya conflict in Myanmar and the dilemma facing Aung San Suu Kyi. Although human rights have been a critical issue to the international society, according to the historical, political, and religious backgrounds on Myanmar, Aung San Suu Kyi's argument for the government is backed by valid reasons and is a necessary step.

Keywords: Rohingya, Aung San Suu Kyi, Myanmar, Genocide, Ethnic cleansing

* 感謝審查委員提供的意見，本文亦已酌做修正，然全文文責仍由作者自負。



壹、前言

近幾年來，羅興亞反抗軍(含平民)與緬甸(Myanmar)政府間的衝突與爭議，逐漸形成區域間難以解決的問題，原本世界各國期待翁山蘇姬在取得執政權力後，便能發揮其人權鬥士的光環，試圖藉由行政權力的行使，進而和平處理羅興亞爭議。然而，結果卻並非外界所預期的如此簡單，不論是翁山蘇姬在接受外國媒體專訪時的漠然，或是對西方各國的批評予以反駁(Fergal Keane, 2017)，再再顯示了羅興亞爭議並非外界所設想的容易解決。也因為如此，2019年末，甘比亞(Gambia)為了替羅興亞穆斯林發聲，主動在國際法庭(International Court of Justice; ICJ)控訴緬甸政府違反了《防止及懲治滅絕種族罪公約》(Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide)，及認為羅興亞有被緬甸政府軍種族滅絕(Genocide)之嫌疑，並懇請庭上做出相關調查與判決¹。於後，翁山蘇姬親自在ICJ中提出四大論點為緬甸政府辯駁(Laignee Barron, 2019)，縱然後續國際法庭判決緬甸政府敗訴，且希望能夠正視羅興亞爭議，並妥善、合理的做出相關處置，但直至今日，卻仍未見到緬甸政府有較為全面性的檢討與處置²，特別是在2020大選過後，翁山蘇姬政權又再一次獲得勝選時，似乎已然說明了緬甸多數人民表達對翁山蘇姬支持的態度，雖然後續翁山蘇姬及總統溫敏受到軍事政變而入獄，此一爭議也受到擱置，但不可諱言的是，羅興亞的爭議確實仍存在於緬甸社會之中(Flora Drury, 2021)，且難以以單一的角度做論述。

因此，本文試圖探討，羅興亞爭議所發生的來龍去脈，以及翁山蘇姬並不願觸碰羅興亞議題的原因，並且以Gambia v. Myanmar作為開端，試圖分析此次甘比亞是為了什麼原因，對與己身利益看似無實際關聯影響的羅興亞，願意站上國際法庭控訴緬甸政府，且同時探討緬甸政府的回應，及相關控訴字詞使用上的差異，所導致的結果與衍生的問題。再者，各國本希望藉由翁山蘇姬政權的上台，讓緬甸能夠實行真正的民主化，藉此有效解決政府軍與少數民族之間的衝突，然而無論是從緬甸2008憲法或是實際政局來看，翁山蘇姬並不太可能在短期內做出任何強而有力的改變，甚至可能隨之形成施政上的自我限制，加上後續軍事政變的影響，緬甸社會卻更加動盪(閻紀宇，2021)。也因為如此，末段將對現今軍政府執政下羅興亞的處境做一反思。而在研究方法選擇上，本文以法律層面的案件分析為主，並輔以歷史回顧、比較法等研究方法做文章論述、撰寫的方式。

期許本文能提供另一種不同於西方社會對羅興亞與緬甸的看法，並且以此角度點出現今緬甸在民主化過程中，所不得不面對的事實與爭議。由於緬甸屬東南亞最晚對外開放的國家，且在受到西方社會的制裁下，外界甚難一窺緬甸國家發展的態樣，再加上以緬族為主的政府和少數民族之間的衝突，多半能從中看出國際社會角力的痕跡。也因為如此，期能藉由此文的觀

¹ The Gambia v. Myanmar, 178 I.C.J. 1, 2-4 (2019).

² 雖然緬甸軍方已對部分強姦罪證較為明確的士兵做出懲處，但從受害者數量與被懲處之士兵人數作比較，仍能發現此類被揭發的事件僅為冰山一角，再者，如濫殺無辜等罪行，亦非此次緬甸政府軍內部調查之重點，相關論述見後文。



從 *Gambia v. Myanmar* 於 ICJ 之控訴談起翁山蘇姬的兩難與緬甸政治局勢之現實點，讓緬甸研究並不只是從維護羅興亞人權的角度出發，而是從實務層面分析，翁山蘇姬政權在為了繼續執政及維持民主運作的雙重限制之下，選擇於 *Gambia v. Myanmar* 案中不顧國際社會對其本人之抨擊，仍試圖替政府軍之行為作出解釋等行為，確實能是能被理解且亦有脈絡可循的。再者，從緬甸的政治局勢來看，翁山蘇姬此舉亦屬不得不為之的行為，當國家領導者未能掌握軍事最高領導權時，一舉一動都可能成為軍方政變的藉口，而後續所發生的情形，卻也佐證了本文的假設。據此，縱然翁山蘇姬國際法庭的駁斥立場，其正當性並不被大眾所認同，但從合理性的角度及選舉結果觀之，卻能發現相關行為確實替其政權帶來政治上的利益，故翁山蘇姬本人呈現與以往人權鬥士角色不相符的情況，亦屬意料中事而非一朝一夕的突然轉變。

貳、文獻回顧

由於羅興亞爭議一直是東南亞區域研究的熱門議題，加上緬甸屬於較晚對外開放的國家，以及翁山蘇姬被視為能夠與軍方勢力抗衡，且能解決羅興亞爭議的關鍵人物，學者專家做出的分析與研究亦不在少數，如簡略對相關研究或新聞報導進行分析，切入的角度約莫能分成下列四大項。

2.1 翁山蘇姬執政前後的轉變

此類研究的切入角度是奠基於翁山蘇姬以往替人權發聲，且被國際社會視為人權英雄(鬥士)的概念，當其取得政權後，卻又對緬甸境內最受他國關注的羅興亞議題避而不談，甚至是表現出與以往形象不同，反對他國介入羅興亞爭議的態度。Myat, M. M.(2019: 3-7)則以Max Weber對於政治家的定義，去分析翁山蘇姬在取得政權前後，確實可能因權力的掌握程度與以往不同，而產生因主客體利益考量角度差異，讓翁山蘇姬成為一個「政治人物」，但不同與以往籠罩在人權光環下的「抗爭者」；持近似觀點的亦有Dean, K. (2017: 503)，其認為縱使現在的緬甸正處於民主轉型期間，但對人民的監控亦存在於翁山蘇姬執政下的政府之中，該文也從相關的通訊、網路監管，提出相關論證並加以分析，現實層面的翁山蘇姬確實為了延續政權，而做出部分如同軍政府時期的統治行為。

2.2 羅興亞「難民」造成的影響及如何從國際法協助之論述

另一個角度是從羅興亞為「難民」(Refugee)的思維，去探討該項爭議如何以國際社會所遵行的國際法規範，從中介入並予以解決之。相關文獻如學者蔡育岱(2015: 6-8)以《關於難民地位的公約》(Convention relating to the Status of Refugees)和1967年的《難民地位議定書》(Protocol Relating to the Status of Refugees)之難民定義，對羅興亞的難民資格做分析，並且討論鄰近國家在非為前述公約與議定書的締約國時，自然不具落實相關規範的義務，再加上縱然第三國願意承認羅興亞人，但考量到相關社會問題，反對接收的例子亦存在其中。類似論述如學者顏永銘(2015: 21-25)、學者蔡育岱、李思嫻(2018: 80-81)等，也採相近的概念對羅興亞產生的爭議進行論述；又或者因難民問題而導致鄰國的困擾，使他國進而希望緬甸政府能妥善解決，或以國際組織介入處理的思維，從中分析比較可行性並提出個人建議等(Cheung, S., 2012: 50-70)。再再說明了國際社會對羅興亞爭議的重視，並試圖提供不同的解決方法，但所有研究的



最終目的，皆是希望此議題能夠和平落幕。

除此之外，亦有從醫療層面進行探討的，如Al Masud, A.(2017: 27)等學者，分析在羅興亞並未具緬甸公民身分的情況下，缺少了相對應的醫療設備，而使流行疾病的罹病率隨之提高；或以COVID-19在羅興亞難民營中，將造成甚大的威脅與挑戰作分析(Shammi, M., Robi, M. R., & Tareq, S. M., 2020: 1709–1711)。然若從前述學者對羅興亞的文獻回顧作思考，應能理解當羅興亞為東南亞等國之「人球」或「難民」時，所受到的醫療支援或照護，絕對非如國家公民般，在生病時所能接受的醫療待遇等同視之，且相關的研究方向確實與本文所欲探討的議題有所不同，故此類型之文獻僅能留待他文做更深入的分析與研究。

2.3 緬甸軍方勢力對政治改革之影響

如前所述，由於緬甸2008憲法對軍方的保障，導致翁山蘇姬在施政上必須考量軍方制肘的狀況，也成為緬甸政治改革過程中，需要謹慎面對或作出部分妥協的結果。因此如以軍政府時期的主政者為分析觀點，執政者為求維護其統治的正當性及避免境內其他種族武裝力量藉此發動政變宣布獨立，故多以高壓的方式面對不同種族之衝突並壓制之。但這樣的結果卻造成了少數民族長期受壓迫後，進而起身反抗暴政的結果(Christensen, D., Nguyen, M., & Sexton, R., 2019: 336-347)；或從羅興亞並不具參與緬甸政治權利，因而使得生存權益不受重視的狀況作分析(Kipgen, N., 2014: 234-247)，探討此一結果對於羅興亞的人權確實產生了侵犯與限制理應做出修正(Lewis, S., 2016)。如Peter A. Coclanis(2018)便認為翁山蘇姬並非如外界所想像的，在取得政權後便成為一個與以往落差極大的政治人物，而是在緬甸民主轉型的期間，受限於軍方仍具有一定程度否決權，且以緬族為主的緬甸社會，讓翁山蘇姬政權必須考量延續執政可能性時，確實會犧牲占比相對少數(或論為投票權較少)的羅興亞人權，換取其政權繼續執政的權力。然而，前列觀點多是希望緬甸政府考量到人權，或對他國社會所可能帶來的影響，進而讓緬甸政府對羅興亞的政策做出修正，雖整體論述確實在普世價值中有其重要性可言，但對緬甸來說，卻忽略了以往歷史、種族、宗教等長久衝突，所帶來的隔閡與仇視心態，如僅單一方面的要求緬甸執政者正視羅興亞爭議，只會讓兩個(或多個)種族之間的藩籬愈趨加厚，如同當初英、日雙方所遺留的種族對立遺毒般，讓以緬族為多數的緬甸社會對羅興亞更加反感。

2.4 「種族滅絕與種族清洗」的疑慮

對羅興亞爭議而言，種族清洗(Ethnic cleansing)的議題一直是國際社會所關注的焦點(Busra Selvi Ogutcen, 2020)，然如前文所述，此次Gambia v. Myanmar是以種族滅絕的罪名控訴緬甸政府，但以往論述羅興亞爭議時，所使用的字詞卻圍繞在種族清洗的角度作探討，如Beyrer, C., & Kamarulzaman, A.(2017: 1570-1573)、Ullah, A. A., & Chattoraj, D.(2018: 543)等學者專家之文獻，亦認為緬甸政府軍對羅興亞已然形成種族清洗之事實，雖然種族清洗與種族滅絕兩者間，仍存有一定程度的模糊地帶，但種族清洗較近似國際社會對其行為的抨擊，實際發生的制裁(處置)效力並不彰，而種族滅絕則是相關國際法層面的究責問題，如若罪行被確認且判決，對政治人物或犯罪者而言，有著較為明顯的法律效果存在(Sahar Khan, 2017)。



而Holmes, A. J.(2019: 13-14)則認為英國在推動羅興亞返回緬甸的行為過於理想化，甚至忽略了緬甸並不認為羅興亞屬於其國家承認種族的現實狀況，也因為如此，除非英國能讓緬甸重新將羅興亞納入法定少數民族之中，否則羅興亞依然僅能居住於集中管制的區域內，而無法得到相對應的人權保障。

一般而言，針對羅興亞與緬甸之間的爭議，多半是以種族清洗作為解釋(魏玫娟，2018: 15-16)，但此次甘比亞的控訴，卻是以種族滅絕作為主要控訴之罪名，然兩者之間的差異，卻能從前段中看出程度上的落差。種族滅絕最為顯著的例子則為納粹對猶太與紅色高棉，具優勢權力者對於相對弱勢者所做出的殘酷行為，確實符合了《防止及懲治滅絕種族罪公約》第2條要件(Hiebert, M. S., 2008: 8-11)。也因為如此，在種族滅絕與種族清洗間，相對的字詞使用反映了層次上的差距，對於種族清洗來說，其主要目的應是以強迫的方式，如前所述讓特定民族遷移至他區域範圍之內，而種族滅絕中所強調的「滅絕」態樣，更反映了對於該種族存在的反對，甚至採取更為強烈的手段、更以不人道的方式作為主要行為依據，如納粹對於猶太人的大屠殺，與緬甸政府仍保有部分區域供羅興亞(被視為孟加拉人)居住的思考比較，確實以種族滅絕稱其行動並不完全類似。

但種族滅絕與種族清洗之間，所存在的界線是模糊的，就連聯合國於相關論述中也只能以緬甸具有種族滅絕的「意圖」(intent)稱之。以作者角度思考，仍認為以現行緬甸政府軍對羅興亞的行為，以種族清洗表示會較種族滅絕來的恰當，理由在於相關手段確實非屬一般軍事行為所會使用的方式，如前文所述的強姦、屠殺等。對國際社會來說，受制於《防止及懲治滅絕種族罪公約》的制約，無論在何時都可能因此而有犯罪的嫌疑，故相關行為的探討與把關，於ICJ的文字使用上，卻也能反應出國際社會對翁山蘇姬政權的不滿。

然而無論是種族清洗或是種族滅絕，都反映出羅興亞在其居住地的人權，確實受到一定程度的損害，甚至能夠從相關報導中發現，緬甸政府軍強姦羅興亞女性的行為，並非一般國家在面對反政府武裝勢力時，會使用的手段之一，更何況被強姦者並非反抗軍之一員，以此手段作為報復的舉動，的確僅是為了滿足個人私慾，而非政府所授權為之的結果(Kristen Gelineau, 2018)。縱使翁山蘇姬在ICJ替緬甸政府軍反駁相關指控，但國際社會的輿論壓力，也讓緬甸軍方不得不正視相關手段的正當性，並隨之將部分犯強姦罪行的軍人法辦(Eugene Whong., 2020)。雖然如此，在羅興亞管制區(或少數民族居住地)實際發生的強姦案件卻遠較被定罪者來的多，而這也成為翁山蘇姬與緬甸政府軍未來在面對國際社會的控訴時，形成難以脫身並可能身陷泥淖的窘境。

雖然前述文獻之研究數量並不少，且探討的主題亦屬全面，但相對於其他政治領域的文章而言，卻仍需更多研究者的投入，才能讓議題的呈現有著更為全面的樣貌。另外，此次翁山蘇姬在Gambia v. Myanmar的立場與其先前捍衛人權的形象大相逕庭，且在ICJ中對羅興亞爭議亦定調為政府軍隊合理的反擊境內反政府武裝勢力，如此一來等同於翁山蘇姬政權默許了政府軍在若開邦中的行動，縱使軍方行為舉措逾越了一般大眾的認知，而讓無辜的羅興亞平民因軍隊



的行為，而有身體、人權上的死傷或減損，但翁山蘇姬政權卻也只能承擔來自各國的抨擊及要求究責的聲浪。以往翁山蘇姬面對國際社會對羅興亞爭議的批評時，多以漠然或變相逃避的方式(Neve Gordon, 2017)，試圖淡化軍方對平民造成的傷害，以及緬甸政府不顧羅興亞人權的非議，但在該訴訟中，挺身而出的並不是軍方代表，而是被國際社會視為解決羅興亞爭議最關鍵的政治人物，原欲藉其執政後而能以較為圓滿的方式，提供羅興亞爭議更為良善的解決模式，至此西方國家或東協應不再對翁山蘇姬有所期待。然而反過來思考，卻也能從2020緬甸大選的結果發現，翁山蘇姬及其所屬政黨仍取得了過半的議會席次，也代表翁山蘇姬並無法擺脫以緬族為主的政治利益框架(UNB, 2020)，且軍方以選舉不公為藉口趁機發動政變，事實上也說明了緬甸民主的脆弱性，更糟糕之處在於，當COVID-19加上軍事政變的影響，對於羅興亞人而言，無疑是雪上加霜(鄭惟仁，2021)。據此，後文將從羅興亞歷史的爬梳開始，探討翁山蘇姬在羅興亞議題上的兩難，以及論證緬甸政治局勢確實無法提供翁山蘇姬一個解決羅興亞爭議的空間。

叁、從歷史爭議論羅興亞爭議

在緬甸社會而言，緬族與少數民族的爭端，並非近幾年來才發生的，且亦非僅與單一種族有所紛爭，而是因玉石礦產、地形、歷史緣由等眾多因素，和不同民族反抗軍及其族人產生統治上的衝突，而造成現今緬甸邊疆仍亦有零星戰事的局面。然而，對於非羅興亞但為緬甸公民的其他種族而言，至少在緬甸2008憲法中亦能保障相關權利，而儘量與緬族在政治參與上有著平等的可能性，但對於羅興亞而言，卻是並不在緬甸憲法保障下的種族之一，亦被視為他國「入侵者」，而被緬甸當成在其國境內的難民，亦不具所有身為緬甸公民所應有的權利。另一方面，因宗教及歷史因素和緬族發生的衝突，也加劇了在緬族主政下的緬甸政府與社會，對於羅興亞始終抱持著敵對、仇視的態度。

但這樣的情況並非時至今日才發生的，回顧羅興亞與緬甸發展史能夠發現，原本居住於若開(Rakhine)邦的羅興亞穆斯林，在15世紀為避免緬甸統治者的入侵，進而尋求孟加拉協助，並成為孟加拉之一份子³。而後由於英國對於雇傭兵來源的需求逐漸增加，部分穆斯林亦成為英國軍隊的來源之一，若開邦也在第一次英緬戰爭時，成為當時的英國殖民地。在受英國支持的情況下，當時居住在若開邦的穆斯林因文化與宗教上的差異，對佛教徒的態度而言並不友善，而使居住於當地的佛教徒產生了極大的生存壓力，也讓雙方因細故而生摩擦的衝突日益增加(MacLean, K., 2019: 85)。直到第二次世界大戰時期，日軍佔領了英國殖民統治下的若開邦，同時也將若開邦境內的穆斯林一併驅逐出境，在此情況下，為了奪回原本的居住地，當時的穆斯林亦對日軍及其所支持的佛教徒展開報復性的攻擊(Fair, C. C., 2019: 149-150)，直至戰後英國重新取得若開邦的統治權，穆斯林才又回到原先所居住的村莊定居(Yegar, M., 2018: 197-200)。其後因緬甸獨立且新政府允許佛教徒回到若開邦的領地內，而使居住在當地的穆斯林被迫離開所

³ 然現今的孟加拉亦不承認羅興亞為其公民，相關論述見後文。



從 *Gambia v. Myanmar* 於 ICJ 之控訴談起翁山蘇姬的兩難與緬甸政治局勢之現實居住之村莊，在居住地被強占(或論被奪回)的情況下，部分激進者便成為了反緬甸政府軍的主要領袖。

緬甸於1948年獨立以來，緬族因其佔緬甸總人口的多數，在政府組成方面，具緬族身分的官員一直是政府主要骨幹，也因此產生了以緬族為主要利益考量的大緬族主義(Burmese chauvinism)，相關立法規範皆以緬族利益為優先考量，特別是從其憲法中對於緬族信仰的佛教有著特別尊重的情況，以及超過半數的人口信奉數量(顧長永，2015: 123-124)，皆反映出無論是種族或宗教層面，主政者與少數民族確實有著不同的信仰及利益考量，且雙方因此發生衝突的可能性亦隨之提高。

但緬族主政者並非不知道此類爭議對當時的緬甸而言，將造成國家分裂的情形，故1947年的斌龍協議(Panglong Conference)中翁山蘇姬的父親—翁山將軍，從維護緬甸聯邦共和國(Republic of the Union of Myanmar)完整的角度，將自治權力讓予國家轄下的各邦、區之少數民族，縱使此一行為看似消弭了不少紛爭，亦讓部分少數民族有了在邦、區的自治權力，但同樣也說明了少數民族因地形區隔、種族歧異和緬族之間的隔閡。而從羅興亞的角度思考，居住於緬甸、孟加拉交界處—若開邦的歷史亦長達數世紀，且因其所信仰的伊斯蘭教與緬族信奉的佛教不同，在宗教典籍及文化層面，也產生了與緬族信仰、生活方式不同的情形。

而在二戰時期，英國與日本亦就此項差異，在戰略上分別扶持羅興亞與緬族，進而使其互相交戰，而導致雙方心結日益加深(Rahman, M., & Mohajan, H. K., 2019: 28-31)，致使後來緬甸獨立後，以緬族為多數的政府，對於羅興亞議題的排斥。但在緬甸甫獨立時，羅興亞是被視為其國家所承認的種族之一，在當時的憲法中亦可見其將之明文化、規範化(Mahmood, S. S., Wroe, E., Fuller, A., & Leaning, J., 2017: 1842)，然70年代軍事統治下的緬族政府，發動了一項針對羅興亞的龍王計畫(Naga Min Sitsin Yae)，當時的統治者奈溫(Ne Win)認為，居住於當地的羅興亞反抗者意圖建立伊斯蘭國，而有著叛變的可能性，故政府軍以武力強力鎮壓羅興亞愛國陣線(The Rohingya Patriotic Front)的方式，讓羅興亞逃亡至孟加拉境內，但羅興亞逃亡人數漸多亦造成孟加拉社會的無力承擔，故孟加拉政府從原本的接納到後來的排斥，也顯示了羅興亞在東南亞區域成為人球的結果。另一方面，如前所述羅興亞原本為緬甸政府所承認的種族之一，但1982年政府所制定並頒布的《公民法》(Citizenship Law)，卻將其排除在外(郭秋梅，2014: 10-13)，而造成了現在羅興亞既非緬甸公民亦非孟加拉公民的情形。

從宗教層面來看，雖然緬甸2008憲法並沒有否認伊斯蘭宗教的存在，但在其中對於佛教的尊崇，卻也明白呈現於憲法規範之中，而形成了利益位階的考量，縱然不論民主轉型前的緬甸，因前述歷史緣故而產生對羅興亞人的壓迫，但從民主選舉的觀點視之，相關政黨理應就選票獲得的利益最大化，作為擬定主要政策的利益價值考量，而非從相較之下無法左右選舉的少數選票做思考，因此形成了緬甸實際上獨尊佛教的結果。

但宗教問題並非導致羅興亞爭議的主因，而是前述所提，因歷史衝突所導致的緬族、羅興亞雙方衝突，在一次次報復與反報復情況下，為了合理化己身行為的正當性，故以宗教利益



為名，對他方平民(含具有武裝者)進行攻擊，數次衝突過後，更加深了兩種族間的仇恨感。且回顧近幾年羅興亞穆斯林與緬族佛教徒(含信仰者)之間的衝突，如若開邦、梅提拉(Meiktila)、曼德勒(Mandalay)等地的暴動⁴，皆非因宗教信仰上的歧異而導致的衝突，而是在日常生活之中，雙方因故對他方族群民眾犯下罪行，而讓激進派及歷史使然產生的種族情結，提供一個報復的藉口而已。

回顧緬甸與羅興亞的衝突發展，能夠發現主要原因為西方國家將緬甸族群視為在東南亞的「代理人戰爭」(proxy war)⁵，所衍生的一連串報復與反報復舉動，長久下來，以緬族為執政主體的政府，在自然環境限制所導致行政權之鞭長莫及，以及為了獲得政治利益支持最大化的考量下，對羅興亞與政府軍之間的紛爭，即使並非翁山蘇姬政權授意為之，但亦僅能抱持睜一隻眼閉一隻眼的態度。

更重要的是，當翁山蘇姬政權執政後，各國原欲希望藉由被視為人權鬥士的翁山蘇姬在取得勝選，且議會席次過半的情況下，能妥善解決羅興亞爭議，並從緬甸憲法或政治層面進行改善，提供羅興亞一個更具有人權的生存空間。但自2015年開始，翁山蘇姬所率領的政黨大選勝利後到現在，國際社會發現翁山蘇姬並不如先前所預期的，會對羅興亞爭議做一妥善處理，而是從原本的漠然態度，到後來在國際法庭上支持政府軍的行為，皆出乎所有人的意料之外。也因為如此，本文試圖透過不一樣的觀點，並不從羅興亞人權保障或國際社會對翁山蘇姬期許的角度出發，而是以現實層面作為探討的方向，試圖論證羅興亞爭議本就不在翁山蘇姬執政下，所欲解決的問題之一，同時其支持政府軍的言論，也是有所本且符合政治利益考量的。次段將從Gambia v. Myanmar的案例簡述為引，並於後文接續討論之。

肆、Gambia v. Myanmar案例

4.1 主要控訴原因

甘比亞認為，緬甸對於羅興亞人的行為，嚴重違反了《防止及懲治滅絕種族罪公約》，特別是在所提出的文件中，對不同個案、觀察員的說明所做出的陳述，亦能佐證其行為符合甘比亞提出的控訴。舉例來說，聯合國做出的調查認為，該爭議為緬甸軍方出自於歧視，而做出的相關行為，確實與犯罪無異，如處決的殘暴性、對女性行使強姦、羞辱等行為(Ahsan Ullah, A. K. M., 2016: 291-295)，皆符合滅絕種族罪之構成要件，其目的在於淨化羅興亞人所居住的若開邦⁶。

相關的證明可從衛星照片、訪談紀錄，及以及多張的照片中，發現此類言論確實具有真實

⁴ 若開邦的暴動主要是由於羅興亞搶劫並姦殺了具佛教信仰的婦女，而使佛教信仰支持者反攻擊滿載羅興亞的公車；而梅提拉市的暴動則如同文中所提，僅是雙方因細故產生的爭執，進而導致大規模藉由宗教而報復的行動；曼德勒省的暴動則近似若開邦，起因為羅興亞姦殺女佛教徒，而導致佛教信仰者的報復行動。(呂嘉穎，2019: 331)

⁵ 回顧歷史確實能夠發現英日兩國利用羅興亞穆斯林與緬族之間的紛爭，來替雙方在二戰期間的東南亞戰場互相爭戰，也因為如此，此處使用代理人戰爭一詞，是考量到羅興亞穆斯林與緬族佛教徒背後的英、日支持，形成在緬甸的二戰戰場。

⁶ The Gambia V. Myanmar, *opcit.*, pp10-12



從 *Gambia v. Myanmar* 於 ICJ 之控訴談起翁山蘇姬的兩難與緬甸政治局勢之現實性，也因為如此，特派人員認為，緬甸政府應就該行為負責，且不應由於宗教信仰的差異，或是其他緣故，而讓種族滅絕行為存在於緬甸之中。同時，因緬甸與甘比亞皆為公約的締約國，理應有共同實踐該公約的義務，特別是2019年甘比亞在成為伊斯蘭合作組織(Organisation of Islamic Cooperation, OIC)一員的情況下，希望透過該項控訴行為，呼籲緬甸履行國際法以及對於人權保護的義務，停止任何有關種族滅絕的行為⁷。

在緬甸，緬族為人口比例最多的種族，且其所信仰的佛教亦為國教，相對來說，羅興亞人所信奉的伊斯蘭教確實占總體人口的少數，但這並不構成緬甸軍方藉此攻擊羅興亞人村落的緣由，更遑論是法外處決、土地沒收，或是破壞信仰中心的清真寺等等手段，皆非緬甸軍方為相關行為開脫的藉口。以1982年緬甸《公民法》為例，羅興亞原本是被視為國內少數民族一支，但後續由於執政者變換以及歷史交替使然，在後續的緬甸憲法中，並不承認羅興亞屬於緬甸，而以孟加拉人視之(呂嘉穎，2019: 332)。在身份認同困難的情況下，羅興亞人逐漸變成不具公民身分的種族，對緬甸而言並非其所屬之國民，而孟加拉卻也不承認羅興亞為其民族之一，兩相矛盾之下，羅興亞便成為了東南亞中的種族人球，而未能取得緬、孟兩國相對應的公民權利。

除此之外，緬甸對於羅興亞人以「禁止離開居住區域」的方式，使其人權受到極大的貶抑，且在結婚與生育上，亦須得到緬甸政府的許可，如要遷徙、移動必須獲得相關的官方證明文件，才能有效地通過相關檢查哨。從環境上做觀察，能夠發現羅興亞人所群聚的聚落如同監獄，多數營地被鐵絲網所環繞，且有配置武器的緬甸軍警作為守衛，進而形成對於人身的拘禁情形。再者，從相關公開言論及社群軟體中，也能看出緬族對於羅興亞人在宗教上的歧視與不滿，甚至部分官員的侮辱性言語，都試圖強化一般民眾對於羅興亞的反感，或稱之為對緬甸國家的威脅，而這樣的情形，在僧侶、學者與政府官員等團體中皆能見如此狀況。在此情況下，部分緬甸政府軍對於羅興亞的「行動」，則被視為合理化的維護國家完整行為，但實際手段卻泯滅了基本的人權與人性考量，甚至有著「屠殺」的情況發生⁸。

據此，聯合國調查團認為，相關性暴力的發生與廣泛的殺戮行為，確實符合了種族滅絕的成立要件，緬甸政府並藉此試圖讓羅興亞人被迫逃亡到孟加拉，而反對其繼續生活於緬甸國土之上。因此，甘比亞認為，緬甸政府違反了《防止及懲治滅絕種族罪公約》相關規定，如第3條(Art. III)中的種族滅絕(Genocide)、串謀實施(Conspiracy to commit genocide)、直接公開煽動(Direct and Public incitement to commit genocide)、企圖(Attempt to commit genocide)及同謀(Complicity)，且相關政府官員或公務員應受第4條的懲罰。

也因為如此，甘比亞希望ICJ能採取臨時措施，防止或避免加劇這類型種族滅絕的行為；另一方面，如以與其近似的比利時對塞內加爾主張的《禁止酷刑公約》(Convention against Torture)為參照，則意謂締約國對他會員國之行為提出索賠，並且尋求緬甸遵守其義務，及配

⁷ Ibid., pp14-16

⁸ Ibid., pp30-36



合相關調查，且反對相關對羅興亞後續的軍事行動，避免造成更大的爭端。

4.2 翁山蘇姬為緬甸的辯護

由於此次在ICJ對緬甸的控訴，為締約會員國之間的爭議事件，也因為如此，翁山蘇姬罕見的以國務資政(State Counsellor)的角色，在國際法庭間替緬甸政府發聲(Aung San Suu Kyi, 2019)。從其發言全文中可知，翁山蘇姬是將該事件定調於國內危機的解決，而非緬甸政府對於羅興亞人的不人道壓迫，特別是在ASRA(Arakan Rohingya Salvation Army，羅興亞救世軍)與政府軍隊的衝突上，翁山蘇姬展現的立場是以國家安全為優先，避免ASRA侵擾居住於若開邦內的居民與其他種族，也因為如此，此一類型的軍事行動便被合法化，相關清空行動(clearance operation，或譯為清理行動)的目的，便具有合理性與正當性，因其行動的客體為侵害國家利益的反叛者(或反政府武裝團體)。但從國際社會的觀點來看，羅興亞人的「受害者」角色自此轉變成「加害者」，也因此相關行動的死傷，也是可受預期且能被接受的，再加上其演說中，不斷的強調軍方已有所克制，相較於國家利益與羅興亞人權來說，翁山蘇姬是代表緬甸政府出庭，會有類似言論也是可以被預料到的。

其次，緬甸歷史與政治環境、現況的複雜，並非其他國家所能理解的，此亦為翁山蘇姬所強調的一環，由於緬甸屬於多民族性的國家，且在西方世界殖民後，不同種族之間的恩怨糾葛，並非三言兩語所能解釋清楚。在這種思維下，緬族與其他民族之間的爭議，或許應該從歷史的本源作思考，而非僅從表面上的行動，來說明緬甸政府對於羅興亞是具有敵意的。反過來說，在緬甸獨立之前，因宗主國對於不同種族的支持，或要求(支持)相關軍事行為的開展，也是造成今日緬甸政府在處理羅興亞及其他民族反抗軍爭議上，進退失據的主要原因之一(Fair, C. C., 2018: 63-67)，倘若如此，西方國家又如何能完整的撇除責任，而將留下來的問題要求緬甸現行政權在短期內解決。

第三，在翁山蘇姬將羅興亞爭議定調於緬甸國內問題以後，便需思考外國勢力的介入是否有其正當性，在現行2008憲法中，羅興亞確實不屬於緬甸法定民族的一分子，而要求非屬國民的人士離開國境內，似乎並沒有太大的爭議，特別是其中又有部分激進派，常引起種族之間的對立與爭端(Zawacki, B., 2012: 19-22)。而緬甸政府在國際社會的要求下，同樣也舉行了相關的調查委員會，縱使整體結果並不讓人滿意，但緬甸政府卻是正視他國所提出的質疑，而做出內部的整體調查，如若將調查的權力交由外國勢力介入，則對於緬甸社會而言，反彈的聲浪將會更為明顯。

也因為如此，對國際社會的批評而言，緬甸政府已經逐步做出讓步的因應措施，而非漠視國際社會對緬甸的批評，但翁山蘇姬同樣也於其發言之中提到，羅興亞與政府軍隊的衝突，絕非單方面的武力鎮壓，而是在雙方不斷的交火下，所造成的解決困境，但國際社會卻僅要求緬甸政府正視軍隊所造成的問題，卻忽略了ASRA所造成軍方的損失，或是人民的恐懼，事實上並不公平也不公義。

從緬甸民族組成比例來看，緬族佔了全體國民的極大部分，且其信仰的佛教也被視為主要



從 *Gambia v. Myanmar* 於 ICJ 之控訴談起翁山蘇姬的兩難與緬甸政治局勢之現實宗教(司徒宇、顧長永, 2015: 31-33), 對羅興亞與伊斯蘭教而言, 所產生的衝突是建構在歷史、宗教等層面之上, 而非單一紛爭所造成之結果。相對軍方的激進而言, 翁山蘇姬的談話確實反映了緬甸國內的複雜情況, 但換句話說, 假設翁山蘇姬政權於未來無法延續執政, 或受軍方政變而下台, 羅興亞爭議將會以更為激烈的情況存在於政府軍與少數民族之間。

除前所述, 甘比亞與翁山蘇姬雙方於 ICJ 上的陳述以外, 另一個可供探討的點在於, 甘比亞認為緬甸之於羅興亞來說, 是以種族「滅絕」或種族「清洗」作行為上的判斷。

從《防止及懲治滅絕種族罪公約》第2條中的定義可知, 所謂的種族滅絕是指, 對於完全或局部的消滅民族、種族、或宗教團體, 而殺害該團體的成員(Art. III -a)、使該團體成員產生嚴重的身體或精神傷害(Art. III -b)、使該團體成員在特定生活環境底下, 藉此破壞其生命或健康(Art. III -c)、以強制方法避免該團體內成員生育的措施(Art. III -d)、強行轉移該團體兒童到另一團體內(Art. III -e)。而雖然種族清洗並未如同種族滅絕在國際法上有著較為明確的定義, 但主要能從文獻中發現, 種族清洗是藉由強迫性的手段, 讓一民族離開特定區域, 藉此改變該區域內部的民族組成(黃如慧, 2020: 187-192)。

另外, 此次訴訟的提出者—甘比亞, 並非與緬甸相鄰, 或可能受到羅興亞難民影響的四周國家, 提出訴訟的可能性, 多半是因其宗教上的考量, 亦即甘比亞為伊斯蘭合作組織之一, 且與緬甸同為《防止及懲治滅絕種族罪公約》的締約國, 也依據普遍管轄權(Universal jurisdiction)向 ICJ 提起訴訟, 但以更為恰當的角度做思考, 大量羅興亞難民湧入的其他國家, 在提起訴訟的主體性上, 更具有正當性與合理性。縱然如此, 無論是種族滅絕或是種族清洗, 都說明了緬甸軍隊與羅興亞之間的爭議, 並非一朝一夕能夠解決的, 而此類情況通常皆以報復性的方式, 存在於政府軍與羅興亞人和反抗軍之間, 舉例來說, 如 ASRA 攻擊政府軍, 政府軍在沒有確切目標反擊的情況下, 往往會將非 ASRA 的羅興亞人視為報復攻擊的對象之一。如此一來, 也給了 ASRA 同樣的藉口反擊政府軍(Prasse-Freeman, E., 2017: 1-2), 再加上翁山蘇姬對於軍方的無力控管(Barany, Z., 2019: 8-10), 相關爭議的產生與延續, 亦為可預見的情形。

伍、翁山蘇姬的選擇

5.1 為維持得來不易的民主

緬甸除了前述在戰爭時期受宗主國的殖民控制, 在獨立以後也有很長一段時間受到軍政府的統治, 直至2015年緬甸大選翁山蘇姬所代表的全民盟(NLD, 全國民主聯盟)大勝以軍方背景為主的鞏發黨(USDP, 聯邦鞏固發展黨)後, 緬甸才走向看似真實的民主化。雖然緬甸的民主化並非是全然無爭議的, 但從理論上來看, 卻也能得出此一時期的緬甸政局確實是脆弱的。

縱使有多種不同的理論認為, 在民主轉型過程之中, 內部的不穩定將可能帶來衝突, 或失敗的一方心有不甘, 企圖以極端的方式取得政權, 進而將衝突延伸至國外(Mansfield, E. D., & Snyder, J., 1995: 5-38); 而另一種說法則是, 此時的國家受制於體制甫建立, 各項措施與行為仍受限於新組成的法律規範, 在未能有極大把握掌握政權的情況下, 發生衝突的可能性較低(Doyle, M. W., 1986: 1151-1159; Layne, C., 1994: 8-25)。



然而，緬甸的民主化，其實是一路上跌跌撞撞的在軍政府與反對黨之間擺盪(陳怡君、宋鎮照，2014: 121-126)，每當軍政府藉由軍事政變結束文人政府統治，對於緬甸的民主而言，確實也帶來了極大的傷害，如西方世界對其經濟上的封鎖，也因為如此，2010年登盛(Thein Sein)軍政府自我改革，便被視為藉此緩和對內及對外關係的一種方式(楊昊，2015: 153-155)，然而緬甸的民主雖然看似有所改變，但仍被限制在其2008憲法對軍方席次的保障，造成後續修憲幾乎成為不可能的任務，因軍方掌握了25%的席次，但要通過提案的要求卻要大於75%。因此，翁山蘇姬也開始正視這個事實，希望透過領導政黨為多數的情況企圖修正此類無法跨過的門檻，但仍被軍方議員否決之，並認為修憲是為了削減軍方勢力的手段，而部分議案也因此停滯無法審議(San Yamin Aung, 2020)。

從這個角度來看，能夠發現縱使翁山蘇姬一舉成為國務資政，形成緬甸實質上的領導人，但對於翁山蘇姬政權而言，卻仍受到軍方勢力的制肘，而無法推行全面的改革，更無力的狀況在於，當政府軍與少數民族發生衝突，翁山蘇姬僅能被動性的替軍方背書，理由在於其憲法內部所賦予軍方為了維持政府運作的穩定，而有法律正當性推翻政權以維持緬甸完整性的條文，使得翁山蘇姬不得不加以退讓，進而維持得來不易的民主。

假使吾輩將翁山蘇姬視為理性的領導者，追求利益的最大化，則是政治手段的最終目標，當此類理性領導者即位後，便會思考如何鞏固得來不易的權力、確保政治利益的存在，使其順利完成所欲達成的任務(Levi, M., 1997: 19-41)。倘若對於翁山蘇姬來說，讓軍政府的勢力退出緬甸政局，使緬甸成為民主化國家為主要考量，在利益權衡之下，其於ICJ的發言確實能夠被人理解。

首先，在問題定調上，將政府軍的行為合理化，認為相關反抗軍可能帶來緬甸社會更多的困擾；其次，為了2020年大選，翁山蘇姬為了維持政權不得不以了人數較多的緬族利益為競選主軸，作為其繼續執政的後盾；第三，在提案修憲被軍方反對的情況下，已然說明了翁山蘇姬為了改革而不惜削減軍方勢力。在此情況下，軍方在2021年年初的政變，卻也是有跡可循且能夠被理解的。

5.2 難以承認緬甸軍方的過錯

如前所述，對於翁山蘇姬而言，並不可能直接性的在國際場合承認政府軍行為失當，縱使翁山蘇姬並非政府軍方的實際領導者，且國防軍統帥(Tatmadaw)亦非相關選舉產生的元首。在沒有軍事力量作為後盾考量的情況下，雖然甘比亞等伊斯蘭組織會員國，對羅興亞事情大加撻伐，甚至不惜將緬甸告上ICJ，但翁山蘇姬倘若未能表達支持軍方的立場，則直接面對軍系議員質疑的，仍是翁山蘇集或其授意下所選舉出的總統。

然而，對緬甸社會而言，軍方對羅興亞的壓制，確實也造成了反效果，無論是ASRA對一般民眾發動的恐怖攻擊(Jamie Tarabay., 2017)，或是其他少數民族反抗軍(克欽獨立軍，Kachin Independence Army；KIA)的侵擾(Kipgen, N., 2015: 20-22)，所產生的抵抗或反擊，傷亡皆以平民百姓為主體，而非具有軍事武裝的政府軍隊。雖然此類的衝突，有部分是因為玉石所帶來的



從 *Gambia v. Myanmar* 於 ICJ 之控訴談起翁山蘇姬的兩難與緬甸政治局勢之現實利益，而使得不受中央管控的地方軍隊，為了維持生存或是獲得更大的經濟利益，對礦區內的民眾施壓，甚至以暴力管控要求上繳所挖掘到的礦產，但實際上的緬甸政府，可以藉此將軍方與政府一分為二，也就是說軍方並不受中央政府的直接管轄，而聽命於最高將軍，因此責任的歸屬理應以駐守該地的將軍(或最高司令)為主。

近年來的緬甸憲法修正案，受限於文人政府與軍方之間的角力拉扯，而雙方提案皆難以過關。在此情況下，縱使翁山蘇姬獲得了非憲法保障下，除軍方議員以外的全部議會席次，卻仍受限於保障名額的門檻，而任何修憲案皆須和其協商，並產生雙方的極大共識，才可能加以修正、刪除不合時宜的憲法條文。

也因為如此，除了前述所論，避免軍方以政變的方式推翻政府，以及對於政權延續的考量外，另一個翁山蘇姬願意在國際社會間反駁甘比亞控訴言論的理由，則是希望能藉此與軍方做出協商，希望能以此行為換取後續憲法修正案中，軍方的讓步或妥協(Dussich, J. P., 2018: 17-18)。雖然並不保證結果一定能隨翁山蘇姬的意願方向前進，但實際上翁山蘇姬確實也只能站在ICJ的發言台上，以較為溫和的方式，向國際說明緬甸國內的狀況，且需要考量的爭議問題，並非外界所想的那麼簡單，甚至需要與軍方有所妥協，才能夠解決緬族(佛教)與伊斯蘭教徒(羅興亞)之間的衝突，與社會內部的和諧情形。

作者認為，人權爭議確實不在緬甸軍方的考慮範圍之中，而是將利益、歷史情結放在優先處理羅興亞爭議的情況下，所以造成了雙方軍事上的衝突，但反過來說，衝突者與被壓迫者並非是全然相同的同一族群，緬甸軍方(或ASRA)所報復對象為平民百姓的機率更高。當然，相信翁山蘇姬也認知到這一點，因此妥協讓步或許能夠延續好不容易得來的民主，但相關民族性的衝突，卻仍待更長時間的磨合或直至雙方願意坐下來談判，否則報復性的軍事行動，並不會隨著翁山蘇姬政權的再次執政而有所停歇，而翁山蘇姬也僅能被迫繼續為緬甸政府軍進行辯護。

5.3 無法顧及國際公約的強制力

對國家而言，國際公約的強制力是否能夠及於國家主體，或對國家內部團體、個人有所實際性的影響，一直以來都是備受爭議的焦點。對國家而言，無論是協定、公約或相關規範，多為各國經過多次協商、溝通，甚至是談判所得之產物。本文於此並不針對國際公約在緬甸國內，是否「發生」或「具有」國內法之效力做論述，而是從一個更為實際的焦點，去探討《防止及懲治滅絕種族罪公約》對於緬甸政府軍而言，是否可能阻止其對羅興亞人的壓迫(許耀明, 2012: 21)⁹。

首先，雖然翁山蘇姬政權贏得了大選，但其選舉仍存有瑕疵及不公平性，這是眾所皆知的，如以民主國家的標準對其做檢核，可以發現緬甸在很多方面都需要更為努力，才能成為真

⁹ 國際法上的絕對法(*Jus Cogen*)具有最高性，且各國亦具有遵行的義務，且該案所述之種族滅絕，也是其中一項被規範的行為，但如文內所述，對於政府軍而言，效力的可及性具有限制，縱使國際強行介入，也並非全然無所規範，而是必須在尊重緬甸政府的情況下，對於羅興亞的人權予以保障之。



正的民主國家(孫采薇, 2015: 143-145)。也是因為如此, 其憲法內部所存在的部分條文, 是對翁山蘇姬具有一定程度的威脅, 縱使國際社會要求翁山蘇姬解決羅興亞問題, 仍須考量到現行總統並非三軍統帥, 且實質性的軍事權力亦不在其手中(司徒宇, 2017: 92-96), 倘若發動政變, 現有的翁山蘇姬政權將成為流亡政府。

第二, 雖然國際法對於人權極度重視, 但如翁山蘇姬所論, 類似事件的發生是緬甸國內部分激進反抗分子, 主動攻擊政府軍, 而政府軍所做出的反擊, 在適用上的正當性便有可能受到影響, 即便相關證據證明緬甸政府軍做出了強姦等並非單純攻擊使其失去抵抗的行為, 但對於緬甸國民而言, 國際社會的批評話語反倒會造成更大的反彈。

第三, 緬甸國內民眾因長期受到西方社會的經濟制裁, 故對歐美各國看法並非完全的友善, 甚至部分激進派的政治人物, 在美國與中國大陸之間, 確實較為親近中國大陸(金榮勇, 2003: 115-117), 縱使在翁山蘇姬政權取得執政話語權後, 亦未產生較大規模的改變(林份靜, 2017: 122-125)。相關新聞報導中, 也可見中國大陸國家主席習近平訪問緬甸, 並提出共同解決羅興亞問題的議題, 作為中緬友好的具體證據之一。對緬甸現有國民而言, 羅興亞人並非其公民之一員(Ibrahim, H., & Nordin, R., 2015: 3-5), 當以西方為主的國際社會大肆撻伐緬甸時, 相對性的反彈聲浪也迫使翁山蘇姬必須在國民與國際社會之間作一選擇; 當國際特赦組織撤回翁山蘇姬所獲得的人權獎項後(CNA, 2018), 其政權在緬甸2020大選卻仍獲得勝利, 對緬甸民眾來說, 國際公約與羅興亞之間, 彼此的天秤是呈現傾斜狀態的(Simpson, A., & Farrelly, N., 2020: 490-492)。雖然如前文所述, 這樣的原因極為繁雜, 但總歸來說, 翁山蘇姬之於現在的緬甸, 是必須站在多數者的一方, 而非以支持羅興亞人人權為優先(Lubina, M., 2020: 49-50), 原因在於, 此一行為將可能造成其政權垮台, 甚至讓緬甸重回軍政府的掌握之下。

第四, *Gambia v. Myanmar*的雙方主體為國家, 對緬甸而言, 實質性的領導人為翁山蘇姬應屬無庸置疑的情形, 在這種狀況底下, 縱使翁山蘇姬並非(或無法)直接下令緬甸政府軍對羅興亞人施行暴行, 但從究責的高度來看, 翁山蘇姬卻也難辭其咎, 特別是其先前的言論並非以「譴責」或「否定」的口吻, 發表有關羅興亞爭議的言論(Schaack, B., 2019: 290-291)。另一方面, 假設翁山蘇姬願意與政府軍溝通, 但政府軍聽命於翁山蘇姬的可能性極低, 且為了軍方本身利益, 聽從翁山蘇姬的指揮與玉石可能帶來的利潤相比, 軍隊對羅興亞的人權考量, 絕非是最優先思考的選項。

5.4 囿於緬甸政局之限制

對翁山蘇姬而言, 維持政權的延續, 確實是必須優先考量的事項之一, 但如今國際社會對翁山蘇姬本人的批評, 卻也是建立在以往人權鬥士的形象之下, 於此不得不先提出一個假設, 也就是倘若翁山蘇姬本人並不欲對羅興亞爭議做出任何解決的前提, 相關行為舉措的「脫序」, 卻只是間接證明了外界對緬甸的不熟悉, 以及對於翁山蘇姬本人有過度的期許, 導致在此爭議上, 部分人士並不認同翁山蘇姬的做法, 且要求針對以往的頭銜同時予以撤回。

但從緬甸現今的政治局勢中, 倘若如前所述, 各國能不以西方世界的角度做思考, 理應能



從 *Gambia v. Myanmar* 於 ICJ 之控訴談起翁山蘇姬的兩難與緬甸政治局勢之現實
夠了解翁山蘇姬相關舉止的因果關係，也能夠試圖從更多元化的方向，做出解決的建議，而不是僅在道德高度上做出譴責，但實質並未提供任何協助與幫忙。

假使，翁山蘇姬本就是藉此獲取政治上的利益，進而成為緬甸真正的執政者，那麼相關因人設事的職位安排，也能得到更受人理解的解釋。同樣的，當所屬政黨為執政黨時，如何延續政黨在次屆選舉的勝利，便是領導者所優先思考的項目，如從此角度觀察翁山蘇姬在 ICJ 及相關新聞媒體的發言，便能得知此類言論並不是不注重羅興亞所帶來的影響，而是在政黨利益考量下，維護羅興亞的人權，將造成多數緬族人口選票的流失，反過來說，如果站在多數選票的立場，則可能讓其所擁有的權力更為穩固，甚至能夠藉此削減軍方勢力的影響，並將相關的過錯要求軍方內部進行處置，一來一往之間，翁山蘇姬政權確實是最主要的獲利者。

然而，翁山蘇姬確實也僅能在此議題上，做出「要求」軍方內部處置的言論，理由如前所述，因其並不具有實質軍事領導的權力(陳勁，2000: 16-18)，另一方面，或許也是國際社會對翁山蘇姬形象塑造的過於「完人」，致使相關評論在其執政前後呈現兩極化的反應，卻忽略了如果翁山蘇姬政權無法繼續執政，或軍方直接性的發動政變，緬甸又將回到軍政府統治時期的情狀；再者，由於緬甸憲法內生的限制，致使翁山蘇姬本人無法擔任總統乙職，但在政黨執政後所設置的國務資政行政職位，卻又有著半總統制權力分享的實際情況產生，如若翁山蘇姬政權執政的目的是為了確保翁山蘇姬能有絕對的行政權力，而不受軍方的掣肘，那麼或許吾輩亦能將其視為強人統治下的領導者。

也因為如此，羅興亞或其他少數民族反抗軍與政府軍之間的爭端，只是會讓國際社會對軍方產生更大的壓力，但對於翁山蘇姬而言，卻也能藉由外國力量的間接介入，讓真正的軍事領導權，試圖回歸行政權內，而非獨立於其外，再加上翁山蘇姬本人在民間的影響力，或許爭端的產生才是憲法改革的動能之一，縱使其人權光環逐漸黯淡，但卻能讓緬甸政局有著改變的可能性，而非受制於軍政府時期制定的憲法，讓行政效能一如既往地空轉。

因此，*Gambia v. Myanmar*於 ICJ 中的訴訟，確實給了翁山蘇姬本人一個發聲的舞台，但這樣的行為卻並非是為了解決羅興亞問題，而是讓緬甸國民了解到執政者與其站在同一陣線，去面對軍方的殘酷行徑以及非本國國民的反抗軍侵擾。但對於甘比亞來說，提起訴訟的正當性，卻因翁山蘇姬本人於 ICJ 中的抗辯而進退失宜，縱使雙方皆為公約締約會員國，但 ASRA 的攻擊卻造成緬甸平民的死傷(Sparling, M., 2019: 52-53)；從宗教角度做思考，以伊斯蘭團體的立場去要求國際社會對羅興亞進行保護似乎合情合理，但卻忽略了國際社會的直接介入，將會讓以緬族為主的緬甸對他國更加排斥；又或如羅興亞確實獲得了相關措施的保障，那其他少數民族的反抗軍是否能夠同樣的比照辦理，或劃出一塊區域供其自治(或獨立)，或同樣要求國際社會對於克欽邦(Kachin State)、撣邦(Shan State)、克倫邦(Kayin State)、孟邦(Mon State)以相同於羅興亞的待遇，做出國際層級的保護措施。

簡而言之，對翁山蘇姬而言，ICJ 的判決並無太大的實質性影響，縱使甘比亞勝訴，國際社會也甚難介入羅興亞爭議之中，且在 COVID-19 仍影響世界的情況下，又有誰願意淌這渾水？



而對緬甸軍方來說，判決產生後同樣無法有效影響軍方，除前所述因玉石利益過於龐大之外，藉此發動政變推翻翁山蘇姬政權的利益思考，確實也成為了現實。從甘比亞的角度做分析，勝訴與否同樣不會有任何影響，但卻能藉著提起訴訟，讓國際社會認為甘比亞是相較其他西方國家更為注重人權，縱使敗訴，也只是耗費了公文書往來的時間。但羅興亞人卻真切的希望外界能藉此訴訟，提供更多的人權保障，甚至使其獲得緬甸國民的身分，讓人身價值能獲得重視，而非被緬甸、孟加拉及其他國家視為人球，僅能在劃定區域過著被歧視、不同等的對待情形。

陸、結語

當翁山蘇姬政權的主要政府官員都被抓捕，且軍政府重新透過憲法賦予之權力再次執政時，便說明了緬甸短暫的民主化，確實是難以完全照著西方國家所預期的方向前進，由於國家社會內部種族、文化、宗教、歷史的不同，並無法要求以緬族為主的緬甸共和國，拋下以往羅興亞對其屠殺及對抗的事實。特別是在軍政府上台之後，此類衝突只會更增加而不會減少，反觀緬甸鄰近諸國，卻產生了與西方國家截然不同，希望其盡速解決社會動亂的聲明，也能看出無論是中國大陸或是東協，並不願意介入緬甸「內政」的情形(林威全, 2021)。因此，可預期的是，羅興亞爭議短期內不太可能解決，甚至可能朝向更糟的結果發展，也期許透過本文的重新整理，試圖分析翁山蘇姬或許不是「不願意」解決爭議，而是「無法」解決羅興亞問題，縱如其看似掌握了政治大權，卻仍遭到軍方一夕政變而再次入獄。

從緬甸的歷史與宗教視角做思考，長時間的社會對立，以及大緬族主義的影響，導致羅興亞問題將一直存在於緬甸社會之中，這類的爭議並不是政體轉變成民主或獨裁，就能夠隨之解決的。當以強調人權為主的歐美國家，一直希望緬甸能夠盡速解決羅興亞問題時，卻甚難看到緬族與羅興亞之間產生的爭議，便是因為英日等國，在緬甸實行代理人戰爭後，所殘留的歷史共業。倘若真希望羅興亞人得到應有的人道對待，或許當初造成衝突的歐美、日本等國，能夠藉此機會提供難民實際的協助與幫忙，而非僅是透過經濟上的「制裁」，去迫使緬甸當權人做出符合西方國家「期許」的舉措。

參考文獻

中文文獻

- Flora Drury (2021)：緬甸政變：軍方奪權為何是此時？接下來會怎樣？。BBC 中文網, <https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-55898968>, 最後瀏覽日：2021。
- 司徒宇、顧長永(2015)：緬甸大選局外人—羅興亞族的悲歌。《戰略安全研析》, (127), 31-33。
- 司徒宇(2017)：軍人勢力對緬甸新政局的影響：「式微」或「延續」？。《全球政治評論》, (59), 92-96。
- 呂嘉穎(2019)：宗教、憲法、人權，翁山蘇姬政權下緬甸羅興亞人的悲哀。《國立臺灣科技大學人文社會學報》, 15(4), 332。
- 林衍靜(2017)：緬甸的改革開放與亞太大國關係發展。《全球政治評論》, (59), 122-125。
- 林威全(2021)：國際規則不再由西方說了算？從「保護責任」看中國和東協處理「緬甸政變」的行動邏輯。The News Lens 關鍵評論, <https://www.thenewslens.com/article/152628>, 最後瀏覽



日：2021。

- 金榮勇(2003)：國際社會對於緬甸朝野對峙的困境與前景。《問題與研究》, 42(3), 115-117。
- 郭秋梅(2014)：身分認同視域下的緬甸羅興亞人探析。《東南亞研究》, (1), 10-13。
- 陳怡君、宋鎮照(2014)：緬甸軍政府轉型與民主化發展：2012 年國會補選前後的觀察與分析。《全球政治評論》, (46), 121-126。
- 陳勁(2000)：緬甸在東協的角色及影響。《問題與研究》, 39(9), 16-18。
- 孫采薇(2015)：「緬甸式」民主化：正當性、政權轉移、與政治改革。《問題與研究》, 54(4), 143-145。
- 許耀明(2012)：未內國法化之國際條約與協定在我國法院之地位。《司法新聲》, (104), 21。
- 黃如慧(2020)：錫安主義：「復國」與種族清洗？。《政大史粹》, (53), 187-192。
- 楊昊(2015)：戒律式民主的脆弱轉型：緬甸2015年國會大選的意義。《問題與研究》, 54(4), 153-155。
- 鄭惟仁(2021)：疫情加上緬甸政變 羅興亞難民：看不到未來。公視新聞網, <https://news.pts.org.tw/article/531713>, 最後瀏覽日：2021。
- 蔡育岱(2015)：從國際法的角度評議「羅興亞人」難民事件。《戰略安全研析》, (122), 6-8。
- 蔡育岱、李思嫻(2018)：聯合國「關切之人」與東南亞「人的安全」：以泰緬周遭之難民為例。《思與言：人文與社會科學期刊》, 56(4), 80-81。
- 閻紀宇(2021)：緬甸軍事政變》翁山蘇姬大審開庭，軍方備妥5項罪名，對民主勢力趕盡殺絕。《風傳媒》, <https://www.storm.mg/article/3749205>, 最後瀏覽日：2021。
- 魏玫娟(2018)：遣返或就地安置？羅興亞難民危機及其可能解決之道。《全球政治評論》, (63), 15-16。
- 顏永銘(2015)：羅興亞難民問題與東南亞區域安全。《戰略安全研析》, (122), 21-25。
- 顧長永(2015)：緬甸：軍事獨裁五十年。新北：八方。

英文文獻

- Aung, Sam Yamin. (2020). The Untouchable Articles in Myanmar's Constitution. in The Irrawaddy. <https://www.irrawaddy.com/news/burma/untouchable-articles-myanmars-constitution.html>. Latest update: 2020
- Aung San, Suu Kyi. (2019). Transcript: Aung San Suu Kyi's speech at the ICJ in full. Aljazeera. in <https://www.aljazeera.com/news/2019/12/12/transcript-aung-san-suu-kyis-speech-at-the-icj-in-full>. Latest update: 2021
- Al Masud, A., Ahmed, M. S., Sultana, M. R., Alam, S. I., Kabir, R., Arafat, S. Y., & Papadopoulos, K. (2017). Health problems and health care seeking behaviour of rohingya refugees. *Journal of Medical Research and Innovation*, 1(1), 27
- Barany, Z. (2019). The Rohingya Predicament. Why Myanmar's Army Gets Away with Ethnic Cleansing. *IAI Papers*, (19), 8-10.
- Barron, Laignee. (2019). Aung San Suu Kyi Defends Myanmar Against Rohingya Genocide Allegations at The Hague. Time. in <https://time.com/5748024/myanmar-aung-san-suu-kyi-icj-genocide-rohingya/>. Latest update: 2021
- Beyrer, C., & Kamarulzaman, A. (2017). Ethnic cleansing in Myanmar: the Rohingya crisis and human rights. *The Lancet*, 390(10102), 1570-1573.
- Cheung, S. (2012). Migration control and the solutions impasse in South and Southeast Asia: Implications from the Rohingya experience. *Journal of Refugee Studies*, 25(1), 50-70.
- Christensen, D., Nguyen, M., & Sexton, R. (2019). Strategic violence during democratization: Evidence from myanmar. *World Politics*, 71(2), 336-347.
- CNA. (2018). International organisations continue to withdraw honours from Myanmar's Aung San Suu Kyi. CNA. in <https://www.channelnewsasia.com/news/asia/international-organisations-continue-to-withdraw-honours-from-11042798>. Latest update: 2021



- Coclanis, Peter A. (2018). Aung San Suu Kyi Is A Politician, Not A Monster. in <https://foreignpolicy.com/2018/05/14/aung-san-suu-kyi-is-a-politician-not-a-monster/>. Latest update: 2020
- Dean, K. (2017). Myanmar: surveillance and the turn from authoritarianism?. *Surveillance & Society*, 15(3/4), 496-505.
- Dussich, J. P. (2018). The ongoing genocidal crisis of the Rohingya minority in Myanmar. *Journal of Victimology and Victim Justice*, 1(1), 17-18.
- Doyle, M. W. (1986). Liberalism and world politics. *The American political science review*, 80(4), 1151-1159.
- Eugene Whong. (2020). Myanmar's Military Sentences Three Soldiers to 20 Years for Rape in Rakhine. Radio Free Asia. in <https://www.rfa.org/english/news/myanmar/ugar-12112020183429.html>. Latest update: 2021
- Fair, C. C. (2018). Rohingya: Victims of a Great Game East. *The Washington Quarterly*, 41(3), 63-67.
- Fair, C. C. (2019). The Making of the Rohingya Genocide and Myanmar's Impunity. *Current History*, 118(807), 149-150.
- Gelineau, Kristen. (2018). Silent pain: Rohingya rape survivors' babies quietly emerge. Taiwan News. in <https://www.taiwannews.com.tw/en/news/3474679>. Latest update: 2021
- Gordm, Neve. (2017). A Hero Turned Villain: Aung San Suu Kyi and the Annihilation of Myanmar's Rohingya. The Nation. in <https://www.thenation.com/article/archive/a-hero-turned-villain-aung-san-suu-kyi-and-the-annihilation-of-myanmars-rohingya/>. Latest update: 2021
- Hiebert, M. S. (2008). The three "switches" of identity construction in genocide: The Nazi final solution and the Cambodian killing fields. *Genocide studies and prevention*, 3(1), 8-11.
- Holmes, A. J. (2019). Was the United Kingdom's policy of pushing for the return of Rohingya refugees to Myanmar following ethnic cleansing in 2017 realistic?. *Sprawy Narodowościowe*, (51), 13-14.
- Ibrahim, H., & Nordin, R. (2015). The Principle of Responsibility to Protect: The Case of Rohingya in Myanmar. *Pertanika Journal of Social Sciences and Humanities*, 2(1), 3-5.
- Keane, Fergal. (2017). The Rohingya crisis: Why won't Aung San Suu Kyi act?. BBC. in <https://www.bbc.com/news/world-asia-41187517>. Latest update: 2020
- Khan, Sahar. (2017). Ethnic Cleansing vs. Genocide: The Politics Behind Labeling the Rohingya Crisis. Cato Institute. in <https://www.cato.org/blog/ethnic-cleansing-vs-genocide-politics-behind-labeling-rohingya-crisis>. Latest update: 2021
- Kipgen, N. (2014). Addressing the Rohingya problem. *Journal of Asian and African Studies*, 49(2), 234-247.
- Kipgen, N. (2015). Ethnicity in Myanmar and its Importance to the Success of Democracy. *Ethnopolitics*, 14(1), 20-22.
- Layne, C. (1994). Kant or cant: The myth of the democratic peace. *International security*, 19(2), 8-25.
- Levi, M. (1997). A model, a method, and a map: Rational choice in comparative and historical analysis. In *Comparative politics: Rationality, culture, and structure*, eds. M. I. Lichbach & A. S. Zuckerman. New York: Cambridge University Press: 19-41.
- Lubina, M. (2020). A lioness turned into a fox: a political realist view of Myanmar's Aung San Suu Kyi. *Polish Political Science Yearbook*, 49(2), 49-50.
- Lewis, S. (2016). Who Is Htin Kyaw, Burma's New President? Time. in <http://time.com/4258655/htin-kyaw-burma-myanmar-president-aung-san-suu-kyi/>. Latest update: 2021
- MacLean, K. (2019). The Rohingya crisis and the practices of erasure. *Journal of Genocide Research*, 21(1), 85.
- Mansfield, E. D., & Snyder, J. (1995). Democratization and the Danger of War. *International security*,



20(1), 5-38.

- Mahmood, S. S., Wroe, E., Fuller, A., & Leaning, J. (2017). The Rohingya people of Myanmar: health, human rights, and identity. *The Lancet*, 389(10081), 1842.
- Myat, M. M. (2019). Is politics Aung San Suu Kyi's vocation?. *Palgrave Communications*, 5(1), 3-7.
- Prasse-Freeman, E., (2017). The rohingya crisis. *Anthropology Today*, 33(6), 1-2.
- Rahman, M., & Mohajan, H. K. (2019). Rohingya-The Stateless Community Becoming the Lost Generation. *Journal of Economic Development, Environment and People*, 8(2), 28-31.
- Schaack, B. (2019). Determining the Commission of Genocide in Myanmar. *Journal of International Criminal Justice*, 17(2), 290-291.
- Shammi, M., Robi, M. R., & Tareq, S. M. (2020). COVID-19: socio-environmental challenges of Rohingya refugees in Bangladesh. *Journal of Environmental Health Science and Engineering*, 18(2), 1709-1711.
- Sparling, M. (2019). Genocide in Myanmar. *The Mirror-Undergraduate History Journal*, 39(1), 52-53.
- Simpson, A., & Farrelly, N. (2020). The Rohingya crisis and questions of accountability. *Australian Journal of International Affairs*, 74(5), 490-492.
- Tarabay, Jamie. (2017). Who are Myanmar's militants? Five questions about ARSA. CNN. in <https://edition.cnn.com/2017/09/12/asia/arsa-rohingya-militants-who-are-they/index.html>. Latest update: 2021
- The Gambia v. Myanmar. (2019). 178 I.C.J. 1, 2-4.
- Ullah, A. A., & Chatteraj, D. (2018). Roots of discrimination against Rohingya minorities: Society, ethnicity and international relations. *Intellectual Discourse*, 26(2), 543.
- UNB. (2020). Rohingya repatriation: Why Suu Kyi is unlikely to change stance. Dhaka Tribune. in <https://www.dhakatribune.com/world/south-asia/2020/11/10/rohingya-repatriation-why-suu-kyi-unlikely-to-change-stance>. Latest update: 2021
- Ullah, Ahsan · A.K.M. (2016). Rohingya crisis in Myanmar: Seeking justice for the “stateless”. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 32(3), 291-295.
- Whong, Eugene (2020). Myanmar soldiers confess to 'genocide' against Rohingya. Anadolu Agency. in <https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/myanmar-soldiers-confess-to-genocide-against-rohingya/1970405>. Latest update: 2021
- Yegar, M. (2018). The Plight of the Rohingya in Myanmar. *Israel Journal of Foreign Affairs*, 12(2), 197-200.
- Zawacki, B. (2012). Defining Myanmar's Rohingya Problem. *Hum. Rts. Brief*, 20, 19-22.

