

克里米亞公投之法律分析

田 力 品*

壹、歷史背景

1917 年俄國十月革命，東烏克蘭地區成立烏克蘭蘇維埃社會主義共和國，西烏克蘭則被波蘭占領；1922 年前蘇聯成立，東烏克蘭加入，成為蘇聯創始國（加盟共和國）之一；1939 年二戰爆發，西烏克蘭併入烏克蘭。克里米亞半島原屬俄羅斯蘇維埃社會主義共和國管轄，1954 年為紀念烏克蘭加入俄羅斯 300 年，將克里米亞劃歸烏克蘭。1991 年蘇聯解體，烏克蘭宣布獨立。俄羅斯嗣後宣布國名由「俄羅斯蘇維埃聯邦社會主義共和國」更名為「俄羅斯聯邦」。半島上克里米亞人口數近 24%，俄羅斯人近 60%；烏克蘭語雖係官方語言，但多數人操俄語。由於種族語言問題，克里米亞半島曾於 1992 年宣布獨立，嗣在俄羅斯調解下，以克里米亞自治共和國與烏克蘭其他 24 個行政州，2 個直轄市，成立烏克蘭。俄羅斯並租借塞凡堡軍港駐紮黑海艦隊。

2013 年底，烏克蘭總統亞努科維奇中止和歐盟簽署政治及自由貿易協議，欲強化與俄羅斯的關係，導致烏克蘭親歐洲派在基輔展開反政府示威；2014 年 2 月 22 日，亞努科維奇因處理國內大規模示威失當，遭議會罷免，流亡俄國。克里米亞屬於親俄區域，不認同親歐派或烏臨時政府，認為其不合法，而於 3 月 7 日由克里米亞自治共和國最高會議決議，以聯邦主體身分加入俄羅斯聯邦，並在 3 月 16 日舉辦公投，投票率達 85%，公投結果 95.5% 支持加入俄羅斯，國會遂於 3 月 17 日通過決議宣布獨立並申請加入俄羅斯聯邦；俄羅斯總統普丁於同日宣布承認克里米亞獨立，雙方並就此事簽署條約。

貳、自決原則(self-determination)與分離(secession)

克里米亞原為烏克蘭主權所轄之自治共和國，然其經過公投而分離烏克蘭，則其公投之法源除國內法外，是否亦能自國際法覓得其自決與分離之依據？

一、依據及性質

* 美國密西根州大學法學博士，美國紐約州律師，國防大學管理學院法律系助理教授。

(一)源起

民族自決最早出現於一戰中，美國總統威爾遜向國會所提 14 點和平計畫，但自決原則並未出現在一戰之後的國際聯盟盟約中，因此，自決原則並非國際法之規則，僅係一項政治概念¹。雖然如此，但是在國聯的盟約中可以看到自決的概念存在於第 22 條中，該條規範一戰後脫離原統治國而由國際聯盟委任統治的殖民地及領地民族²。按該條規定，前屬於土耳其帝國之民族應由受任統治國指導及幫助，至其能自立為止，而受任統治國之選擇應先由各民族之志願決定（第 22 條第 4 項）；統治其他民族之受任國應保障各民族之信教自由並禁止奴隸（第 5 項）。但值得吾人注意的是，由國聯盟約第 22 條之內容及其實踐史料，更足以佐證，自決之概念縱使予以公約化而存在於條約法中，對於自決權利之行使仍是高度政治性的法律問題；另外，自決權利賦予之對象，依其源起概念則應僅限於殖民地之民族，並不及於主權國家內之人民。

(二)聯合國憲章之規範

二戰後聯合國成立，憲章第 1 條第 2 項明定「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，並採取其他適當辦法，以增強普遍和平（"To develop friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, and to take other appropriate measures to strengthen universal peace."）」為聯合國宗旨之一；憲章第 55 條則重申前揭聯合國尊重「自決原則」之宗旨，並明定「為造成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所必要之安定及福利條件起見，聯合國應促進全體人類之人權及基本自由之普遍尊重與遵守，不分種族、性別、語言或宗教」³。憲章第 11 章係「關於非自治領土之宣言（Declaration Regarding Non-Self-Governing Territories）」，第 12 章係「國際託管制度（International Trusteeship System）」⁴。由前揭憲章章節及條文文義，吾人可以發現在國聯盟約中未曾出現的自決（self-determination）已經以條約法的形態出現，同時就條文文義及章節架構以觀，憲章延續盟約對於自決原則適用之對象，均不及於主權國家內之人民；另外，雖然自決二字並未出現在第 11 章及第 12 章，但自決原則之概念發展與自決權之定義則與非自治領土與國際託管制度有關。

(三)小結

憲章雖然肯定了自決原則，但因為本文前揭憲章條文文義及所載章節，使得爭

¹ MALCOLM N. SHAW, INTERNATIONAL LAW 251(6th ed., 2008).

² League of Nations Covenant art. 22

³ U.N. Charter art. 1, 55.

⁴ U.N. Charter art. 73-85.