

## 第五章 國際反應與波海三國各國回應的態度

第二章介紹了波海三國境內俄羅斯人形成的歷史脈絡，同時也說明了第四章波海三國之所以會採取如此政策的內部因素。接著，本章要探討的是影響波海三國政策制定的外部因素。俄羅斯政府為了保護境外俄羅斯人的權益，必定會干涉波海三國處理俄羅斯人問題的方式，而歐洲組織基於保護人權，對於波海三國境內俄羅斯人所遭受的待遇也十分地關注。因此，在討論影響波海三國政策制定的外部因素時，著重在兩方面的影響：俄羅斯政府的影響與國際組織的影響。

本章內容主要說明國際間對波海三國處理俄羅斯人問題的方式反應為何，而波海三國有何回應以及波海三國會做出回應的原因。第一節先討論俄羅斯政府的意見與結果。第二節則討論西方政府的態度與影響。



## 第一節 俄國的態度

蘇聯解體以前，俄羅斯聯邦採取與波海三國一致的立場，支持三國脫離蘇聯、追求獨立。蘇聯解體以後，俄羅斯聯邦繼承了蘇聯在聯合國的席位，也繼承了前蘇聯的國家利益，因此對波海三國的態度逐漸轉變，尤其在族群議題上，俄羅斯聯邦自視為「境外俄羅斯人」的權益捍衛者，反對波海三國採取對其境內俄羅斯人不利的政策。

俄羅斯政府保護境外俄羅斯人，其原因除了 Henry Huttenbach 所說的「蘇臺德症候群」(“The Sudeten Syndrome”)<sup>1</sup>的因素影響之外，還希望能藉此遏止境外俄羅斯人回國的移民潮。俄羅斯政府一再表示會維護境外俄羅斯人的權益，部份原因是因為俄羅斯官方的立場並不很歡迎境外俄羅斯人回到俄羅斯聯邦。俄羅斯政府認為，大批的俄羅斯人回國將會耗費俄羅斯大量的資源，且為了吸收這些人，必定會造成地區的不安定。這些後果，對於經濟蕭條、政治不穩定的俄羅斯來說，無異是沈重的負擔。所以，俄羅斯政府並不支持境外俄羅斯人以回國來解決問題，而是認為境外俄羅斯人所居住的國家比較可能提供這些人正常的生活條件，同時俄羅斯政府也要求境外俄羅斯人所居住的國家提供適當的文化、經濟和社會條件。<sup>2</sup>另外，俄羅斯政府視境外俄羅斯人為俄羅斯外交上潛在的資產，也是莫斯科捍衛境外俄羅斯人權益的原因之一。莫斯科將超過 2 千 5 百萬名的境外俄羅斯人視為是外交上潛在的資產，希望可以透過各共和國中的俄羅斯人，對「近鄰」(“Near Abroad”)產生影響力。<sup>3</sup>

愛沙尼亞的公民權政策對俄羅斯政府來說是一個刺激。<sup>4</sup>1992 年俄羅斯

---

<sup>1</sup> Henry Huttenbach, 'The Sudeten Syndrome: The emergence of a post-Soviet Principle for Russian Expansionism', *Association for the Study of Nationalities (Eurasia and Eastern Europe). Analysis of Current Events*, 4,3, 1993, pp1-3. 轉引自 Andrus Park, "Ethnicity and Independence: The Case of Estonia in Comparative Perspective," *Europe-Asia Studies*, Vol. 46, No. 1 (1994), p.83.

<sup>2</sup> Atis Lejiņš and Daina Bleiere ed., *The Baltic States: Search For Security*, (Latvian Institute of International Affairs, 1996), p.196.

<sup>3</sup> Jeff Chinn & Robert Kaiser, *Russians as New Minority— Ethnicity and Nationalism in the Soviet Successor States*, (Westview Press, Inc., Adivision of HarperCollins Publisher, Inc., 1996), p.280.

<sup>4</sup> Andrus Park, p.83.

政府開始公開地批評波海三國的族群政策。俄羅斯外長柯濟列夫（Andrei Kozyrev）於 1992 年初公開表示，俄羅斯將會捍衛波海三國境內俄羅斯人和俄語人口在法律上的權利與利益。<sup>5</sup>1992 年夏，愛沙尼亞的公民權政策在俄羅斯聯邦的國會上引起爭論。莫斯科國會對於愛沙尼亞公民權法要求俄羅斯人對愛沙尼亞共和國宣誓忠誠沒有異議，但是，批評俄羅斯人必須通過愛沙尼亞語的測驗才能取得公民權的要求。<sup>6</sup>7 月 17 日莫斯科國會通過一份決議案，譴責愛沙尼亞侵犯人權，並表示如果愛沙尼亞政府繼續歧視俄羅斯族人，俄羅斯將對愛沙尼亞採取經濟制裁。<sup>7</sup>同樣地，俄羅斯政府也譴責拉脫維亞對待其境內俄羅斯人的政策。<sup>8</sup>拉脫維亞的公民權法通過之後，葉爾欽發表言論，嚴厲地批評此法，認為俄羅斯族人的身份地位被貶低，而共和國應該基於這些俄羅斯人在此已經居住許多年或甚至在此地出生的事實，擔負起給予俄羅斯人公民權、維護他們的政治、經濟、社會和文化權利的責任。<sup>9</sup>

俄羅斯政府除了希望波海三國能給予所有俄羅斯人公民權之外，還希望波海三國能維持俄語教育、俄羅斯文化和使用俄語的環境。俄羅斯政府認為愛沙尼亞與拉脫維亞兩國的語言政策有一些缺點，例如：新的語言政策實行得太過匆促，使不會說愛沙尼亞語或拉脫維亞語的人，因為來不及調適而丟了工作；俄語的電視節目和出版品數量減少；在拉脫維亞，沒有通過拉脫維亞語言測驗的人，無論是地方選舉還是全國選舉，都不能參加投票，而且只有會說拉脫維亞語的人才能任公職……等等。<sup>10</sup>此外，俄羅斯政府更進一步相信，波海三國如能提供俄羅斯人一個好的經濟與社會環境，將有助於整合。因此俄羅斯反對波海三國降低俄羅斯人的生活條件和利益，堅持俄羅斯人的財產所有權必須被完全地保障、繼續給予俄人免費的醫療服務及提供社

---

<sup>5</sup> Международная Жизнь no.2(1993), p.6.轉引自 Atis Lejiņš and Daina Bleiere ed., p193.

<sup>6</sup> Graham Smith ed., *The Baltic States: The National self-Determination of Estonia, Latvia and Lithuania*, (New York: St. Martin's press, 1996), p.186.

<sup>7</sup> FBIS-SOV-92-179: 47.轉引自 *Ibid*; Andrus Park, p.83.

<sup>8</sup> Graham Smith ed., 1996, p.186.

<sup>9</sup> СМ-Сегодня 5 Apr. 1994.轉引自 Atis Lejiņš and Daina Bleiere ed., p.194.

<sup>10</sup> Atis Lejiņš and Daina Bleiere ed. p.195.

會援助……等等。<sup>11</sup>

理論上，來自俄羅斯的壓力應該會促使愛沙尼亞與拉脫維亞的民族政策更具包容性，不過，事實似乎不是如此。1995年3月18日俄羅斯外交政策會議上，外長柯濟列夫表示，外交部的閣員感覺到俄羅斯政府對波海三國所採行的施壓策略，實際上對於三國境內的俄羅斯人並沒有產生太多有利的幫助。<sup>12</sup>愛沙尼亞公民權法委員會的成員之一，Peek Kask，也承認自愛沙尼亞獨立以後，來自俄羅斯的壓力對愛沙尼亞所造成的影響並不大，甚至是造成反效果。<sup>13</sup>其主要的原因，首先是因為受到愛沙尼亞與拉脫維亞兩國的領導者與人民反俄情緒的影響。記取歷史的經驗，波海三國獨立以後，就一直試圖擺脫俄羅斯的影響，也懷疑其境內俄羅斯人的忠誠度，甚至視這些俄羅斯人是潛在的「第五縱隊」(“Fifth Column”)，<sup>14</sup>所以，當俄羅斯政府對波海三國施壓，企圖保護俄羅斯人的特權時，反而激怒了當地的領導者與人民。而且，俄羅斯聯邦在捍衛前蘇聯各加盟共和國內俄羅斯少數民族的權益時，常常激起當地民族主義者的不滿，也容易使當地的俄羅斯人對其所居住的國家抱持著不妥協的態度，如此一來，俄羅斯政府保護境外俄羅斯人權益的外交政策，反而更加惡化了當地俄羅斯人與當地民族的緊張關係，對各共和國內部族群的整合與和諧產生了負面的影響。<sup>15</sup>

俄羅斯政府的壓力對愛沙尼亞與拉脫維亞的影響有限，另一重要原因是，俄羅斯的威脅可信度不高。當一國想要利用恐嚇或威脅來迫使另一國改變政策時，這些恐嚇或威脅必須令人相信確實會被執行並會造成嚴重的後果，才是有效的恐嚇或威脅。基本上，波海三國的領導者不太相信俄羅斯會採取嚴重的經濟制裁或軍事攻擊。因為俄羅斯本身的經濟問題十分嚴重以致於無力干涉他國經濟，甚至採取經濟制裁的手段。<sup>16</sup>再加上就國家發展與安

---

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Международная Жизнь по.2(1995), pp.110-114.轉引自 Atis Lejiņš and Daina Bleiere ed. p.196.

<sup>13</sup> Lowell Barrington, “The Domestic and International Consequence of Citizenship in the Soviet Successor States,” *Europe-Asia Studies*, Vol. 47, No. 2 (1995), p.750.

<sup>14</sup> 「第五縱隊」(“Fifth Column”)，戰時在後方為敵人從事間諜、怠工等破壞工作的奸細。

<sup>15</sup> Lowell Barrington, p.750.; Jeff Chinn & Robert Kaiser, pp.280, 283-284.

<sup>16</sup> Lowell Barrington, p.750.

全的目的而言，俄羅斯希望能維持其邊界的和平與穩定，以及發展與鄰近國家合作的利益，所以，與波海三國因族群議題而發生衝突並不是俄羅斯的利益所在。雖然，俄羅斯以駐軍的撤軍問題作為談判的籌碼，葉爾欽也曾明白表示，愛沙尼亞與拉脫維亞的公民權法若不修正，俄羅斯不會簽署任何撤軍的協議，<sup>17</sup>不過，最後俄羅斯還是漸漸地撤軍。<sup>18</sup>俄羅斯決定撤軍，是因為受到西方經濟援助的壓力，並不是因為愛沙尼亞和拉脫維亞的公民權法修正到符合俄羅斯的要求。<sup>19</sup>基於俄羅斯本身的經濟問題、政治鬥爭與國家安全等因素的考量，降低了俄羅斯政府對愛沙尼亞與拉脫維亞兩國施壓的能力，也降低了俄羅斯威脅的可信度。

最後，還有一個原因致使俄羅斯對愛沙尼亞和拉脫維亞施壓的成效不大，就是「時間」。<sup>20</sup>毫無疑問地，波海三國的領導人必須考慮來自俄羅斯的威脅，但是，就愛沙尼亞而言，大部分的壓力是來自於公民權法通過以後。愛沙尼亞最初討論的公民權法草案具有「歸零選擇」的性質，允許所有在1990年3月30日以前就已經在愛沙尼亞定居的永久住民擁有公民權，不過，最後通過的公民權法卻出人意料地極具排外性。法案性質的轉變過程很快，使俄羅斯來不及注意。<sup>21</sup>就拉脫維亞而言，雖然俄羅斯在拉脫維亞公民權法通過之前就已經施壓，但此時拉脫維亞尚沒有受到西方國家的責難或批評。俄羅斯譴責愛沙尼亞和拉脫維亞侵犯人權，並企圖尋求西方的支持，但在1991年到1993年這段期間，結果都令俄羅斯失望。<sup>22</sup>1992年11月6日，葉爾欽的顧問 Sergei Stankevich 在 *Nezavisimaya gazeta* 的一篇文章中批評波海三國對俄羅斯人採取種族歧視的行動，而西方國家卻支持波海三國。<sup>23</sup>俄羅

---

<sup>17</sup> Российская газета 18, July, 1992. 轉引自 Graham Smith ed., 1996, p.187.

<sup>18</sup> 1993年8月31日，俄羅斯軍隊自立陶宛撤出；1994年8月31日愛沙尼亞境內的俄羅斯軍隊完全撤出；至於拉脫維亞，根據拉、俄兩國於1992年4月30日簽署的一份協定，俄羅斯可以使用拉脫維亞境內的 Skrunda 雷達站至1998年8月31日，所以，1994年8月31日大部分的俄羅斯軍隊先自拉脫維亞撤軍，一直到2000年2月29日拉脫維亞境內的俄羅斯軍隊與基地才完全撤出。

<sup>19</sup> Graham Smith ed., 1996, p.187.

<sup>20</sup> Lowell Barrington, p.750.

<sup>21</sup> Lowell Barrington, p.750.

<sup>22</sup> Andrus Park, p.83.

<sup>23</sup> *Nezavisimaya gazeta*, 6, November., 1992. 轉引自 Lowell Barrington, p.750.

斯對西方的這種感覺，一直到西方開始批評拉脫維亞的公民權政策和語言政策，並獲得拉脫維亞的回應之後才改變。<sup>24</sup>

另外，與愛沙尼亞、拉脫維亞相較，立陶宛與俄羅斯的關係比較緩和、友善，這主要是歸功於立陶宛的公民權法十分具有包容性。俄羅斯政府對於立陶宛處理俄羅斯少數民族問題的方式，多半是給予正面的評價，例如，1992年末，葉爾欽與立陶宛總統蘭斯伯吉斯（Landsbergis）會面時，俄羅斯總統並沒有批評立陶宛的少數民族政策。<sup>25</sup>立陶宛境內的俄羅斯軍隊是波海三國中最早撤軍的，這可以說是因為立陶宛採行具有包容性質的民族政策後所帶來最具體的正面影響。

雖然，波海三國的政治人物面對俄羅斯政府的譴責與要求時，基於國家安全的考量，還是會感到壓力。但是，觀察愛沙尼亞和拉脫維亞的政策決定後會發現，這些壓力並沒有對愛沙尼亞和拉脫維亞的族群政策造成太大的影響。與俄羅斯相較，一些歐洲組織反而成功地影響了波海三國族群政策的制定，尤其是與歐洲安全、貿易有關的同盟或是能提供資金援助的組織，這些單位所提出的意見或建議，常常有效地影響了波海三國的決策。

## 第二節 歐盟的態度

簡單地說，國際間對於波海三國處理其境內俄羅斯人問題的看法，可以分為兩種：一種看法是認為波海三國應該採取「歸零選擇」性質的公民權法，完全平等地對待俄羅斯人，不應實行有「差別待遇」的少數民族政策。俄羅斯政府與一些西方人權組織，如 Helsinki Watch 和 Freedom House<sup>26</sup>是這種立場的主要支持者。1993年 Helsinki Watch 的年度報告指出：「不可否認地，政府有權決定其所要採行的公民權法，但是，對於在所有的蘇聯加盟共和國

---

<sup>24</sup> Lowell Barrington,, p.750.

<sup>25</sup> 'Landsbergis Speaks With Yeltsin on Troops, Minorities', *FBIS Daily Report: Central Eurasia*, 3, November 1992, p.73.轉引自 Lowell Barrington, p.751.

<sup>26</sup> 一個主要以美國為基礎的非政黨、非營利組織，其宗旨在追求全世界的民主與自由。該組織網址：<http://www.freedomhouse.org/sitemap.htm>，上網檢視日期：2003年5月30日。

都算是同一個國家的時期，移民到波海三國的俄羅斯人和其他人都應該給予特別的考量。」<sup>27</sup>另外，Helsinki Watch 還特別強調，凡是在蘇聯時期就已經定居在各加盟共和國的人，根據推定，蘇聯解體後，有資格取得所居住的共和國的公民權，而且，不論當初蘇聯是否是非法佔領共和國，這個原則都適用。<sup>28</sup>

Freedom House 支持 Helsinki Watch 的批評。原本 1992 年時 Freedom House 將愛沙尼亞列在「自由」(“Free”)國家的名單上，經過 1993 年 2 月的研究調查之後，認為愛沙尼亞採行了限制的公民權政策，將俄語人口排除在外，人權的情況惡化，所以把愛沙尼亞降到「部分自由」(“Partly Free”)的國家之列。1993 年時在 Freedom House 的研究中，全世界只有三個國家：愛沙尼亞、拉脫維亞和委內瑞拉，從「自由」國家降級到「部分自由」國家。<sup>29</sup>

國際上另外一種立場是：對於波海三國的公民權政策或少數民族政策採取支持或中立的態度，即使批評波海三國的某些政策規定，要求修正，也不損及其原政策的基本方針。大部分的西方政府與國際組織比較傾向這種態度。一般來說，在愛沙尼亞公民權法通過以前，歐洲國家並沒有太過干預波海三國的少數民族政策。<sup>30</sup>西方國家主要關心的是要求俄羅斯軍隊儘快地從波海三國撤軍，以及強烈地反對俄羅斯將撤軍問題做為要求波海三國修正公民權法的談判籌碼。例如，1992 年 7 月 1 日美國參議院投票贊成援助俄羅斯軍隊自波海三國撤出。<sup>31</sup>1992 年 9 月，美國國務卿 Lawrence Eagleburger 向愛沙尼亞外交部長 Jaan Manitski 表示，美國政府並不反對愛沙尼亞處理公民權與人權議題的方式。<sup>32</sup>至於國際組織，如「歐洲理事會」(Council of Europe, 以下簡稱 CE)、「歐洲安全暨合作組織」(Organization for Security and

---

<sup>27</sup> “no one denies that the governments have the right to adopt citizenship laws, yet special consideration should be given to Russians and others who moved to the Baltic states at a time when the Soviet republics were all one country.” *Human Rights Watch World Report 1993* (New York, Human Rights Watch, 1992), p.218. 轉引自 Andrus Park, p.84.

<sup>28</sup> *Helsinki Watch*, 4, 7, 15, April 1992, p.6. 轉引自 *Ibid.*

<sup>29</sup> *Freedom Review*, 24, 1, February 1993, p.8. 轉引自 *Ibid.*

<sup>30</sup> Lowell Barrington, p.751.

<sup>31</sup> *The Baltic Independent*, 10-16 July 1992, p.3. 轉引自 Andrus Park, p.83.

<sup>32</sup> *Postimees*, 24 March 1993, p.10. 轉引自 *Ibid.*

Co-operation in Europe，以下簡稱 OSCE)<sup>33</sup>以及歐盟（European Union，以下簡稱 EU）等等，對於波海三國少數民族政策所提出的批評或建議都有特別的影響，而其中 OSCE 所扮演的角色最為重要。

OSCE 是歐洲最大的國際組織，它的參與國幾乎包括了所有的歐洲國家，還涵蓋了北美的加拿大與美國，以及俄羅斯和中亞的獨立新興共和國。冷戰時期，OSCE 扮演著緩和東、西之間緊張情緒的角色以及提供一個對話的論壇。冷戰結束後，以預防衝突、追求廣泛的國際安全（包含軍事、經濟、人權……等議題）為任務。1992 年 7 月，OSCE 成立「少數民族事務委員長」（High Commissioner on National Minorities，以下簡稱 HCNM）來預防族群的衝突與暴力。<sup>34</sup>OSCE 也分別於 1992 年 12 月和 1993 年 11 月派遣使節到愛沙尼亞和拉脫維亞長期觀察俄羅斯少數民族的境況。<sup>35</sup> HCNM 鼓勵愛沙尼亞與拉脫維亞對非公民採取更通融的立場，使容易獲得公民權，因為 HCNM 相信，這個做法才能增進非愛沙尼亞人與非拉脫維亞人對所居住共和國的忠誠度，並大幅降低愛、拉兩國國內情勢不穩定的危險，而且為了要達到這個目的，在語言方面所設的障礙應該要克服。<sup>36</sup>

這些國際組織在影響愛沙尼亞和拉脫維亞的公民權立法與語言法立法上，扮演了一個重要的角色。舉例而言：在愛沙尼亞，1993 年 6 月 CSCE 批評愛沙尼亞的僑民法（Law on Aliens）草案，要求愛沙尼亞在兩年內賦予所有希望留在這個國家的非公民「居留權」與「工作權」。回應 CSCE 的批

---

<sup>33</sup> OSCE 在 1995 年 1 月 1 日以前稱“Conference on Security and Co-operation in Europe”，簡稱 OSCE。

<sup>34</sup> OSCE 中與少數民族特別有關係的組織就是 HCNM。OSCE 鑑於無法有效防止南斯拉夫與高加索的族群戰爭，成立了 HCNM，希望能以此做為預防國際衝突的工具。HCNM 將會依其判斷，認為會發生衝突的地區，HCNM 會提早提出警告和提早採取行動，以防止衝突的發生。前荷蘭外交部長 Max van der Stoel 是首先擔任 HCNM 職位的人。自 1993 年起，Van der Stoel 就開始處理以下的狀況：阿爾及利亞南部的希臘少數民族；克羅埃西亞境內的少數民族，尤其是塞爾維亞族；愛沙尼亞境內俄羅斯人的問題；前南斯拉夫馬其頓王國的阿爾巴尼亞人；匈牙利境內的斯洛伐克少數民族；拉脫維亞境內的俄羅斯人；摩爾達維亞境內的少數民族問題；羅馬尼亞境內匈牙利少數民族的問題；烏克蘭克里米亞的情況以及斯洛伐克境內的匈牙利少數民族。Rob Zagman, “Conflict Prevention in the Baltic States: The OSCE High Commissioner on National Minorities in Estonia, Latvia and Lithuania,” [http://www.ecmi.de/doc/download/monograph\\_1.pdf](http://www.ecmi.de/doc/download/monograph_1.pdf), pp.1, 7-8. 上網檢視日期：2003 年 5 月 30 日。

<sup>35</sup> Ibid., pp.18, 19.

<sup>36</sup> Graham Smith, “Transnational politics and the politics of the Russian diaspora,” *Ethnic and Racial Studies*, Vol.22, No.3 (May 1999), p.515.

評，愛沙尼亞總統 Lennart Meri 將此草案退回國會，1993 年 7 月此法修正，保證給予所有在 1990 年 7 月以前就住在愛沙尼亞的外國僑民工作許可。<sup>37</sup>HCNM 還提出愛沙尼亞與拉脫維亞的公民權法應該提供父母是外國僑民、無法取得國籍的孩童 (Stateless Children) 保障。1997 年 12 月愛沙尼亞、拉脫維亞與 OSCE 交涉以後，愛沙尼亞同意賦予自 1992 年起在愛沙尼亞出生的無國籍孩童公民權。而拉脫維亞國會也同意跟進，修正公民權法，接受無國籍的孩童。<sup>38</sup>愛、拉兩國的改變，一部份原因還要歸功於來自 EU 的壓力，因為假若愛沙尼亞與拉脫維亞不接受建議，恐將會影響兩國加入 EU。<sup>39</sup>

愛沙尼亞國會於 1998 年 12 月 15 日投票，修正語言法 (Language Law)、國會選舉法 (Riigikogu Election Act) 以及地方政府議會選舉法 (Local Government Council Election Act)，增加規定要求所選出來的官員必須要精通愛沙尼亞語。這些選舉法的修正案通過以後，遭到 HCNM 的嚴厲批評，認為這是不合理地限制公民被選舉的權利，既沒有憲法依據，也不符合愛沙尼亞的國際義務與承諾。<sup>40</sup> HCNM 要求愛沙尼亞總統不要公布這些修正案，因為：「……公民有權任公職，不能無理地限制，這是基於民主進程的本質……」。<sup>41</sup>但是愛沙尼亞總統還是在 1998 年 12 月 31 日公布了這些修正案。不過國際壓力並沒有就此結束，一直到 2001 年年底，愛沙尼亞終於屈服，於 2001 年 11 月 21 日廢止候選人必須精通愛沙尼亞語的規定。<sup>42</sup>

在拉脫維亞，原本拉脫維亞的公民權法草案，對於每一年接受歸化公民的名額有嚴格的限制，且在國會已通過一讀。<sup>43</sup>但是，OSCE 與 CE 批評此草案的歸化配額限制嚴格卻又模糊不清，要求改善，否則將會影響到拉脫維亞申請加入 CE。<sup>44</sup>除了國際組織發表言論反對拉脫維亞公民權法草案的部分

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, p.514; Graham Smith ed., 1996, p.187.

<sup>38</sup> Graham Smith, 1999, p.515.

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> Zaagman, p.65.

<sup>41</sup> “……absolute entitlement to stand for office to be enjoyed by citizens (without unreasonable restriction) is rooted in the essence of the democratic process,……”. Zaagman, p.66.

<sup>42</sup> Priit Järve, “Two Waves of Language Laws in the Baltic states: Change of Rationale?,” *Journal of Baltic Studies*, Vol. XXXIII, No. 1 (Spring 2002), p.87.

<sup>43</sup> Lowell Barrington, p.753.

<sup>44</sup> Graham, Smith, 1999, p.514.

條文外，還有來自數國歐洲政府的忠告與建議：瑞典、義大利及 CSCE 的使節與拉脫維亞總統會面；CE 的專家們也到里加開會，討論他們反對的理由；英國、美國、德國和法國的政府都表達希望拉脫維亞政府能考慮 CSCE 的建議。<sup>45</sup>在如此強大的國際壓力下，拉脫維亞總統 Guntis Ulmanis 決定將此草案退回國會，要求重新考慮，並力勸立法者必須特別考慮 CSCE 和 CE 的建議。<sup>46</sup>首相 Valdis Birkavs 也提醒：「我們不能讓這個法案限制了我們通往歐洲的道路，歐洲是拉脫維亞唯一可以生存的地方。」<sup>47</sup>後來，國會接受建議，放棄原本的配額限制，重新制定新的規定，並將居留年限的要求由 16 年減少為 10 年。<sup>48</sup>拉脫維亞對國際壓力的善意回應，得到了正面的效果。1994 年 8 月 CE 的使節到里加，歡迎拉脫維亞成為 CE 的一員，接著 1995 年 2 月 10 日拉脫維亞加入 CE，成為 CE 的會員國。<sup>49</sup>

與俄羅斯、Helsinki Watch 和 Freedom House 的譴責與要求相較，西方國家和國際組織的建議與壓力似乎對愛沙尼亞和拉脫維亞少數民族政策的制定有比較大的影響。西方政府之所以能成功地影響愛沙尼亞和拉脫維亞，主要的原因在於：波海三國本身急切地想「回歸歐洲」(“returning to Europe”)，與歐洲重建關係，並希望自己能成為「現代歐洲生活水準」的民主國家。<sup>50</sup>為了能盡快加入歐洲組織，波海三國表明，如果必要，願意接受經濟自由化、國家民主化以及尊重人權等過程應付出的代價。<sup>51</sup>除了想從歐洲市場中獲得經濟利益之外，波海三國還想藉成為歐洲安全組織架構中的一員，以取得地緣政治上的保障，<sup>52</sup>正如 Graham Smith 在文章中所指出的：「能防止波海三國落入極權統治道路的主要因素就是朝向「歐洲化」(Europeanization)。」<sup>53</sup>

---

<sup>45</sup> Lowell Barrington, p.754.

<sup>46</sup> ‘Saeima to Review Ulmanis Demand on Citizenship Law’, *FBIS Daily Report: Central Eurasia*, 1 July 1994, p.60.轉引自 Lowell Barrington, p.754.

<sup>47</sup> “We shall not allow this law to bar our way to Europe, the only place where Latvia can survive.” ‘President, Government to Review Citizenship Law’, *FBIS Daily Report: Central Eurasia*, 28 June 1994, p.71.轉引自 Lowell Barrington, p.754.

<sup>48</sup> Graham Smith ed., 1996, p.187.

<sup>49</sup> Lowell Barrington, p.754.

<sup>50</sup> Graham Smith ed., 1996, p.187.

<sup>51</sup> Graham Smith, 1999, p.514.

<sup>52</sup> Graham Smith ed.,1996, p.187.

<sup>53</sup> Graham Smith,1999, p.514.

因此，波海三國不僅對歐洲的批評做出回應，還更進一步尋求歐洲的忠告。

54

另外，歐洲組織能成功地影響波海三國的政策，還有一個原因是因為波海三國預期俄羅斯與西方政府執行其諾言的能力不同。波海三國的領導者對俄羅斯執行經濟制裁、軍事攻擊的能力與可能性抱持著懷疑的態度，但是，卻很相信如果不聽從歐洲政府的建議，國家的外交利益與目標將會明顯地受損。因此，當能提供經濟利益與滿足國家安全需求的 EU、OSCE 或 CE 等組織提出建議與批評時，愛沙尼亞與拉脫維亞就會留心注意，並設法改善。同樣的道理，一個沒有經濟利益、與安全同盟沒有密切關係或是無力提供援助的組織提出建言，愛沙尼亞與拉脫維亞也不一定會有回應。例如，Helsinki Watch 也曾批評愛沙尼亞的公民權法，認為應該採行「歸零選擇」的政策，使所有的永久住民都能獲得公民權。1993 年這個組織再次地要求愛沙尼亞制定更具包容性的政策。但是，愛沙尼亞外交部發言人表示，雖然這個要求使她感到很不安，但是：「必須考慮到的一個重點是，那個時候的政治情勢並不允許愛沙尼亞人再採取其他的行動了。」<sup>55</sup>

歐洲組織能改變愛、拉兩國政策的最後一個因素是，歐洲組織積極涉入觀察愛沙尼亞與拉脫維亞兩國，並主動提供諮詢。歐洲組織對波海三國發生了什麼事情很有興趣。舉例而言，CSCE 主動派遣代表到塔林、那爾瓦和里加等地去觀察與公民權有關的情況，而 Van der Stoep 也親自造訪此區。<sup>56</sup> HCNM 的積極主動確實對愛沙尼亞與拉脫維亞造成影響。例如之前提到，愛沙尼亞會在 2001 年 11 月 21 日屈服於國際壓力，廢止候選人必須精通愛沙尼亞語的規定，其中一部份原因就是愛沙尼亞想要趕快擺脫 OSCE 派遣使節到愛沙尼亞觀察，因為，愛沙尼亞政府覺得這是一種羞辱。<sup>57</sup>

---

<sup>54</sup> Lowell Barrington, p.752.

<sup>55</sup> “there comes a point when the political situation no longer allows Estonians to take any more action.” ‘Helsinki Watch Calls for Zero Option,’ *The Baltic Independent*, 4, 186, 5-11 November 1993, p.4.轉引自 Lowell Barrington, p.753.

<sup>56</sup> *Ibid.*, pp.751-752.

<sup>57</sup> Priit Järve, p.87.

至於立陶宛的情況，可以從 HCNM Van der Stoel 於 1993 年 1 月 21 到 23 日第一次，也是唯一的一次訪問立陶宛可以看出，立陶宛內部族群衝突的可能性比愛沙尼亞和拉脫維亞低。Van der Stoel 認為立陶宛內部族群間的關係比較緩和，可以說沒有國內或國際關係的緊張存在，因此，他不需要再造訪立陶宛。就一般的情況來看，立陶宛對於國際組織在人權方面的建議，都會做出立即且表示贊成的回應。<sup>58</sup>

### 第三節 小結

國際上影響波海三國少數民族政策制定的壓力，來自兩個方向：一是來自俄羅斯；二是來自歐洲政府與組織。俄羅斯政府希望波海三國能給予所有居住在波海三國的俄羅斯人公民權，並同時提供經濟與社會的保障和維持俄語、俄羅斯文化的環境。俄羅斯政府之所以自視為境外俄羅斯人權益的捍衛者，原因有三：一是受到「蘇臺德症候群」的影響；二是俄羅斯政府擔心大批的境外俄羅斯人移民回國會成為俄羅斯經濟與社會沈重的負擔；三是俄羅斯政府希望能透過 2 千 5 百萬名以上的境外俄羅斯人，對「近鄰」產生影響力。

雖然，俄羅斯的威脅對愛沙尼亞和拉脫維亞的國家安全來說，是一種潛在的威脅，但，觀察愛、拉兩國的政策制定，並沒有受到俄羅斯政府很大的影響，其原因在於：第一，愛沙尼亞與拉脫維亞兩國反俄的情緒；第二，俄羅斯的威脅可信度不高；第三，俄羅斯政府批評愛沙尼亞的公民權法案時，希望能獲得西方政府的支持，但結果卻令人失望。事實上，俄羅斯政府捍衛境外俄羅斯人的權益時，常常引起當地民族主義者的不滿，也使當地的俄羅斯人更加地不容易妥協，反而影響了共和國內部的整合，所以，嚴格地說，俄羅斯並沒有成功地影響愛沙尼亞和拉脫維亞的政策，反而產生反效果。

歐洲政府與組織的建議則是成功地影響了愛沙尼亞與拉脫維亞的決

---

<sup>58</sup> Zaagman, p.45.

策。因為：第一，波海三國本身急切地想要「回歸歐洲」，擺脫俄羅斯的威脅；第二，波海三國很相信，若不聽從建議，國家的利益將會明顯受損；第三，歐洲組織積極干涉，並派遣使節前往觀察。因此，只要是能提供實質援助、經濟利益或能滿足國家安全需求的國家或組織提出建議，波海三國一定會留心注意，並加以改善。

一般來說，西方政府、OSCE 的要求和俄羅斯、Helsinki Watch 的要求不同點在於：西方政府與 OSCE 等組織即使要求愛沙尼亞和拉脫維亞修正其政策，也不致損及其原政策的基本方針；而俄羅斯政府和 Helsinki Watch 等組織則不同，認為愛沙尼亞與拉脫維亞應該採納的是「歸零選擇」的少數民族政策，才算是尊重人權。

至於立陶宛，由於採行了寬容的公民權政策，其境內大部分的俄羅斯人都能獲得公民權，因此，無論是在西方或是俄羅斯，引起的爭議都是最小的。