

# 拉脫維亞全民公投否決俄語為第二官方語言—背景與意義

●洪茂雄／台灣新世紀文教基金會董事

## 壹、前言

拉脫維亞（Republic of Latvia，以下簡稱拉國）位於波羅的海東岸，北與愛沙尼亞，南與立陶宛，東與俄羅斯，東南與白俄羅斯接壤。這個土地面積六萬四千餘平方公里，人口二百二十六萬人的波羅的海國家，境內居民拉脫維亞族佔59%，俄羅斯族佔28.5%，白俄羅斯族佔3.9%，烏克蘭族佔2.6%，波蘭族佔2.5%，算是多民族的國度。2月18日拉國就俄語明定為第二官方語言舉行公民投票，約佔拉脫維亞總人口三分之一的俄羅斯人，由於1991年8月脫離蘇聯獨立以來，並無法擁有憲法上平等權利。此次公投無疑地凸顯拉國種族矛盾和文化認同問題，不但引起昔日宗主國俄羅斯的不滿，而且也引發歐洲社會的關注。

本文試就下列問題提出簡要剖析，俾有助國人探討這個波羅的海小型國家如何採取自處之道有所認識。其一、拉國就公民權舉行公投的背景；其二、推動公投的催化因素安在？；其三、公投結果及其顯示意義；其四、綜合觀察作為結語。

## 貳、拉國就公民權舉行公投的背景

造成當前拉脫維亞境內族群間的分裂，就得回顧拉國的歷史發展。早在十三世紀起，拉脫維亞境內曾陸續被日耳曼十字軍、波蘭、瑞典、俄羅斯統治瓜分，甚至併吞。其中以十八世紀被沙皇俄國統治最久，1917年俄國十月革命推翻沙皇統治王朝，建立蘇維埃政權。1919年1月拉脫維亞在十月革命影響所及，正式成立拉脫維亞蘇維埃社會主義共和國。1920年放棄蘇維埃體制，走向獨立，正式建立拉脫維亞共和國，同年8月11日獲聖彼得堡蘇維埃政府的承認。從此，拉脫維亞真正享有獨立自主的日子，僅僅二十年。1939年8月23在德蘇密約的默許下，將波羅的海三國劃歸蘇維埃的勢力範圍。1940年6月蘇聯紅軍大舉入侵拉脫維亞，隨後兼併，納入蘇聯版圖。至此，拉脫維亞淪入共產黨統治長達半個世紀之久。1985年3月蘇共新一代領導人戈巴契夫上台，改變往昔食古不化的統治模式，倡導新政治思維，標榜「改造」「公開性」政策，要以新的眼光和新的方

法，來面對國內外情勢的發展。無疑地，戈巴契夫的「改造」和「公開性」的新思維，提供了波羅的海國家「脫蘇入歐」，追求獨立自主的客觀環境。1987年6月拉脫維亞赫爾辛基人權小組要求拉脫維亞走向獨立；隨後，1988年拉脫維亞人民陣線成立，成為拉脫維亞獨立運動的火車頭。1989年，人民陣線正式通過最終目的為爭取獨立的綱領。其間，波羅的海人民為紀念德蘇密約被關入共產鐵幕五十週年，號召兩百萬人民手牽手從愛沙尼亞的塔林經拉脫維亞首都里加，而到立陶宛的維爾紐斯，長達六百公里的所謂波羅的海人鏈，來凸顯拉脫維亞人民追求自由民主強烈決心，此種非暴力的抗爭，深得國際社會的同情與肯定。1990年3月議會舉行改選，有廣大民意基礎的人民陣線贏得66%的席位。同年5月4日拉脫維亞最高蘇維埃通過關於恢復拉脫維亞獨立的宣言，並改國號為拉脫維亞共和國。1991年莫斯科發生政變，提供了蘇聯各加盟共和國紛紛宣布獨立的良機，也就是政變後第三天拉脫維亞正式宣布獨立，脫離蘇聯統治。同年9月6日蘇聯國務委員會順應時勢的變化，承認其獨立，9月17日拉脫維亞加入聯合國。

從上述的歷史發展來看，下列問題的發生是不可避免的。其中最突出而引爆族群間矛盾和衝突的導火線，莫過於：第一、拉脫維亞在沙皇統治時期，統治者把拉脫維亞當做殖民地，自然帶來大批俄羅斯族的移民。其後第二次世界大戰時，蘇聯有計劃染指波羅的海國家，在「蘇維埃化」和「俄羅斯化」政策的推動下，俄羅斯族理所當然掌控政治、經濟、社會各方面的資源，俄語成為官方語言，使得拉脫維亞族受盡壓迫而耿耿於懷。第二、當拉脫維亞人飽受俄族統治者不平等待遇之際，激化民族主義的浪潮油然而起。等到拉國正式獨立，揭發民族主義的政治組織很快贏得選民的支持，成為拉國的政治主流。建立以拉民族為主的主體意識應運而生，頒訂新的國籍法，排斥不諳拉脫維亞語而高高在上仍操俄語的俄羅斯少數民族。於是，拉族和俄族間的語言問題和文化認同逐漸尖銳化，演變成當前拉國內政和對外關係的隱憂。

### 參、推動公投的催化因素

1991年8月拉脫維亞正式宣布獨立以來，語言政策和文化認同的爭論一直是各界討論的焦點，尤其拉脫維亞族和俄羅斯族之間爭論不休，互不相讓。雖各方都表示和諧團結，但是如何建立共識，卻是各持己見。為何拉脫維亞獨立二十年，直到2011年11月，一個名為「祖國的語言」的組織率先提出動議，要求通過全民公投為俄語「正名」，將俄語和拉語平等列為官方語言，這一倡議立即得到十七萬八千人的聯署。隨後，拉脫維亞中央選舉委員會同意對此提議進行公投。這種戲劇性的轉折，可歸納以下催化因素：

第一、拉國迫不及待制定國籍法，嚴格規定取得拉國公民權的歸化條件。由於拉國長期受到俄羅斯的統治，在俄羅斯化政策的執行下，使拉脫維亞語漸漸喪失主體地位。因此，當拉國實現主權獨立之後，如何「去俄羅斯化」，恢復拉國民族意識，遂成為拉國政府的首要任務。二十世紀九〇年代初期，首先透過行政命令，要求全國公務人員，

必須通過拉脫維亞語的檢定，始可任用，根據拉國俄羅斯社團的統計，居住拉國境內的俄羅斯族佔有44%，比官方統計數字28.5%高出許多。不過，俄語卻未享有拉國官方語言地位。總數三十五萬的俄羅斯族，即使他們都在拉國出生，但因不諳拉語，而被歸類為「非公民」，無法與拉國公民享有平等權利，形同拉國社會二流住民。拉國憲法明文規定官方語言為拉脫維亞語（第4條），1994年7月通過的國籍法，不接納下列人員歸化拉國公民：即反對拉脫維亞共和國獨立、反對議會民主的國家制度或反對拉現存政權者，發表法西斯、沙文主義、民族社會主義、共產主義及其極權主義思想、煽動民族或種族仇恨或衝突者；1991年1月13日後參加蘇聯共產黨（拉脫維亞共產黨）及其外圍組織，從事反對拉脫維亞共和國活動的人員（第11條）。顯然地，上述規定明顯衝著俄羅斯少數民族，昔日享有統治者特權而來，也就是「去俄羅斯化」的必要手段。可是，正因為這種入籍條件的限制，激發境內俄羅斯少數民族的危機意識，提供團結的凝聚力。

第二、排斥其他外語而獨尊拉語的語言政策，引發境內少數民族的不滿。2011年7月，拉脫維亞議會通過「電子媒體法」，大大限制電視和廣播媒體使用非國家官方語言進行報導的權利，這也是2月18日拉國舉行全民公投的主因。俄羅斯少數民族最感到憤憤不平者，以馬其頓為例，馬國境內阿爾巴尼亞少數民族佔有25.17%，阿語就享有與馬其頓語並列為官方語言的地位，俄語在拉國境內竟然受到歧視？拉脫維亞也是聯合國兩項人權國際公約的簽署國。何況根據《公民與政治權利國際公約》第26、27條規定，法律之前人人平等，不得否認少數民族的文化生活和使用母語的權利，因此居住在拉脫維亞境內的少數民族理直氣壯，名正言順有權要求拉國當局承認俄語列為官方語言，與拉語共享同等地位。此一訴諸公投的倡議，立即得到境內少數民族的響應，幾乎有一半以上住在拉國境內的俄羅斯民族參加連署而引起歐洲社會的關注。

第三、拉國獨立後由俄羅斯少數民族組成的政黨整合有成，形成拉國重要政治勢力，逐漸發揮其影響力。拉國獨立初期，以俄羅斯少數民族做號召而組成的政黨不下有五、六個之多，力量分散，在議會扮演的角色作用有限。俄羅斯少數民族有鑑於提升反對黨制衡的必要性，乃積極進行派系的整合。2005年由社會民主「和諧」黨（Social Democratic party “Harmony”）和拉脫維亞社會黨（Socialist Party of Latvia）兩黨組成和諧中心聯盟（拉脫維亞語Saskaņas Centrs，簡稱SC）。此一聯合立即展現其獲選民熱烈支持，2006年拉國議會大選贏得一百席中的十八席，僅次於執政的人民黨二十一席；2009年歐洲議會選舉，和諧中心聯盟得票數154,894票（19.57%）名列第二，拿下二席歐洲議會議員；2010年拉脫維亞議會選舉，和諧中心聯盟成為全國第二大政治勢力，也是議會最大反對黨，該聯盟得票率成長至26.04%（251,397票），席次增加至二十九席；2011年拉脫維亞議會提前改選，和諧中心聯盟取得28.36%的支持，拿下三十一席，躍居第一大黨。很明顯地，這個以「和諧中心」掛帥的聯盟，得到莫大的鼓舞，乃順水推舟，「響應祖國的語言」組織之倡議，提升俄語與拉語並列為官方語言地位，交付全民公投。

## 肆、公投結果及顯示意義

2月18日為俄語正名的全民公投（Nationwide referendum on granting Russian official-language Status），拉脫維亞族和俄羅斯族之間的矛盾，可從某些政治人物的發言窺見一斑，其中以前司法部長謝格利內什（Marek Seglinsh）和首都里加市長烏沙科夫（Nil Ushakov）兩人較同情俄羅斯民族這一方。謝格利內什承認，拉脫維亞近二十年來，對俄語族居民執行的政策是錯誤的。他表示，這裡有很多俄羅斯人，其中大部分是在當地出生的，拉脫維亞是他們的祖國，為了使他們具有祖國感，這一點很重要。不過，拉國總統、總理和議長等政府領導人卻不作如是觀，反而明確表示，此次公投將動搖立國根基。此次公投不僅引發拉脫維亞舉國上下的關注，而且鄰邦的俄羅斯也有不尋常的反應，莫斯科當局不但要求派觀選團監督投票情形，同時外交部長拉夫羅夫（Sergey Lavrov）也發表強硬聲明，這次全民公投是拉脫維亞的俄羅斯族人尋求公平公正的正當行為，希望俄羅斯族人和俄語的基本權利能受到尊重和保護，並建議將此一問題放在歐盟的法律框架下予以解決。

拉脫維亞2月18日就是否將俄語列為第二官方語言舉行全民公投。根據完成的計票結果，76%民眾否決這項提議，僅24%民眾贊成。投票率69%，這也是1991年拉脫維亞脫離莫斯科半世紀統治後，幾次最高投票率之一。可見這次全民公投贊成和反對陣營都積極動員，拉脫維亞境內三十多萬非公民並未享有投票權，這也說明這樣的公投不免受到各方非議。由此以觀，這次全民公投基本上顯示下列意義：

其一、公投結果正標誌著拉國境內拉族和俄族兩大族群之間的矛盾和分裂，壁壘分明，各自擁有團結的向心力。蘇聯在拉國統治半個世紀期間，俄語是名正言順的官方語言，實行俄羅斯化政策。如今，俄、拉主客易位，拉語成為官方語言，一反過去「重俄輕拉」，改行去俄羅斯化政策，顯然地，歷史恩怨充斥其間昭然若揭。

其二、俄羅斯少數民族透過這次全民公投，向國際社會發聲，其爭取公民權和人權的行動，已獲得國際社會的同情，達到一定程度的宣傳效果。這次以俄語為拉國官方語言公投的主要推動者琳德曼（Vladimir Linderman）就指出，此次公投只是個起點，是拉脫維亞人與俄羅斯人對話的開始，言下之意，爭取使用母語的權利，將再接再厲，絕不中途而廢。

其三，拉族之所以排斥俄語並列為官方語言的主因，係多數的拉脫維亞人認為，使用拉脫維亞語代表他們脫離俄羅斯統治的象徵。

其四、這次全民公投踴躍參與的原因，乃是涉及文化身分認同，民眾沒有當作簡單的政治遊戲，在拉國大城市裡，主要經濟活動大多在俄羅斯少數民族掌控之中，俄語仍為主要溝通語言。拉政府欲貫徹「去俄羅斯化」政策，誠非易事。



其五、欲解決俄語明定為拉國官方語言的爭議，持平而論，有賴歐洲聯盟從中斡旋，根據歐洲人權公約的法律框架，或許可以找到妥協的空間。

## 伍、結語

作者經由拉脫維亞是否把俄語列為官方語言之全民公投的探討，無意中發現下列現象，頗值玩味。

第一、蘇聯解體後，近二十年來講俄語的人口大約減少了五千萬之多。蘇聯帝國的沒落，也意謂著強勢語言隨之衰退並非偶然。

第二、蘇聯興盛時期，俄語是十五個加盟共和國通用的官方語言；蘇聯解體後，只有俄羅斯和白俄羅斯仍把俄語當國家語言，此外還保留俄語列為官方語言地位的國家僅剩下吉爾吉斯。在其他加盟共和國，俄語地位全部淪陷，充其量僅作為族際溝通交流工具。

第三、為了緩解俄語被邊緣化的危機，2011年6月6日，俄羅斯總統梅德韋傑夫特頒總統令，把俄羅斯詩人普希金的生日明定為「俄語日」，藉此來保護、支持俄語的發展，擴大俄語的傳播範圍和使用平台。看來，復興俄羅斯文化，乃莫斯科當務之急。

準此，這次拉脫維亞針對俄語是否明定官方語言的全民公投，至少有兩方面值得繼續觀察，一來公投結果雖然否決票高達76%，贊成票僅24%，雙方差距甚大，但俄語在波羅的海國家暢通無阻，還是不可或缺的溝通工具。歐盟一再揭櫫歐洲穩定公約，就是以族群融合為核心，尊重多元文化發展，拉族與俄族合則兩利，亟待雙方拋棄前嫌，共創和諧社會；二來這次俄語地位的公投更喚醒俄羅斯人民對其母語的危機感，中東歐國家走向民主化之後，使用俄語的機會遞減，前蘇聯加盟共和國也各奔前程，本國語言漸取代俄語。在這種情況下，莫斯科找來詩人普希金的生日作為「俄語日」，能否振衰起敝，且拭目以待。◆