

การทำประชามติเพื่อแยกตัวออกจากรัฐและสถานะความเป็นรัฐของดินแดนที่แยกตัว

The Referendum for Secession and Statehood of Seceded Territories

ศิริพร มณีนพ^{1*}

Siriphon Maneenop^{1*}

¹สาขาวิชากฎหมายระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

¹Major of International Law, Faculty of Law, Thammasat University, Thailand

*Corresponding Author E-mail: siriphon.mnn@gmail.com

Received: June 26, 2026

Revised: August 9, 2026

Accepted: August 14, 2026

บทคัดย่อ

ในทางกฎหมายระหว่างประเทศ การทำประชามติมักจะถูกกล่าวถึงควบคู่กับสิทธิกำหนดเจตจำนงด้วยตนเองในบริบทของการที่ดินแดนหนึ่งต้องการแยกตัวออกจากรัฐเดิม โดยการทำประชามติในบริบทดังกล่าวมีสถานะเป็น “เครื่องมือ” ของการใช้สิทธิกำหนดเจตจำนงด้วยตนเองว่าต้องการแยกตัวออกมา กล่าวคือ การทำประชามติไม่ได้ก่อให้เกิดสิทธิในการกำหนดเจตจำนงเพื่อการแยกตัว จะสามารถใช้สิทธิกำหนดเจตจำนงเพื่อนำไปสู่การแยกตัวหรือไม่นั้นยังคงขึ้นอยู่กับกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่กฎหมายระหว่างประเทศให้สิทธิกำหนดเจตจำนงเพื่อแยกตัวเพียงอย่างเดียวไม่ได้เพียงพอต่อการอ้างว่าการแยกตัวนั้นชอบด้วยกฎหมายแล้วเสมอไป เนื่องจากการทำประชามติในฐานะเครื่องมือของการใช้สิทธิกำหนดเจตจำนงเพื่อแยกตัวนั้นจะต้องชอบด้วยกฎหมายด้วย ด้วยเหตุดังกล่าว บทความนี้จะกล่าวถึงหลักเกณฑ์ที่จะทำให้การทำประชามติเพื่อแยกตัวนั้นชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศ และเนื่องจากดินแดนที่แยกตัวออกมามักจะถูกตั้งคำถามถึงสถานะความเป็นรัฐของดินแดนนั้น ๆ บทความนี้จะรวมถึงหลักเกณฑ์การพิจารณาสถานะความเป็นรัฐของดินแดนที่ได้แยกตัวออกมา อาศัยการวิเคราะห์ตราสารระหว่างประเทศ หลักกฎหมายจารีตประเพณี และกรณีศึกษาไครเมีย ค.ศ. 2014 ซึ่งพบว่า ความชอบด้วยกฎหมายของประชามติเพื่อแยกตัวต้องผ่านการพิจารณาสองชั้น ชั้นแรกคือ ฐานสิทธิตามกฎหมายระหว่างประเทศที่รองรับการแยกตัวนั้น และชั้นที่สองคือ กระบวนการทำประชามติที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ทางปฏิบัติ นอกจากนี้ แม้ประชามติจะชอบด้วยกฎหมาย ดินแดนที่แยกตัวออกมาก็ยังต้องผ่านการพิจารณาองค์ประกอบความเป็นรัฐตามอนุสัญญามอนเตวิเดโอและหลักความชอบธรรมทางกฎหมายควบคู่กัน กรณีไครเมียเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนว่าเมื่อขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งบกพร่อง ผลทางกฎหมายของการแยกตัวทั้งกระบวนการย่อมถูกปฏิเสธจากประชาคมระหว่างประเทศ

คำสำคัญ: การทำประชามติ, การแยกตัวออกจากรัฐ, สิทธิกำหนดเจตจำนงด้วยตนเอง, สถานะความเป็นรัฐ, กฎหมายระหว่างประเทศ

Abstract

In international law, referendums are frequently discussed alongside the right to self-determination when a territory seeks to secede from its parent state. In such a context, a referendum functions as an “instrument” through which the right to self-determination is exercised, rather than as a source of that right itself. Whether the right to self-determination may be invoked to bring about secession is a matter governed entirely by the applicable rules of international law. Even where international law recognizes such a right, its existence alone does not render a secession lawful, for the referendum through which that right is exercised must independently satisfy legal requirements of its own. Against this background, this article examines the conditions that a secession referendum must fulfil in order to comply with international law. It further addresses the criteria for assessing the statehood of seceded territories, a question that invariably arises once secession has taken place. Drawing on international instruments, customary international law, and the 2014 Crimea case study, the article argues that the legality of a secession referendum calls for a two-tier inquiry: first, whether the secession rests on a valid legal basis under international law, and second, whether the referendum process meets established procedural requirements. Even when both conditions are satisfied, the seceded territory must still fulfil the criteria for statehood under the Montevideo Convention and demonstrate that its creation did not violate foundational principles of international law. The Crimean case vividly illustrates that a failure at any of these stages is sufficient for the international community to withhold recognition of the secession.

Keywords: Referendum, Secession, Self-Determination, Statehood, International Law

บทนำ

ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา การทำประชามติ (Referendum) ถูกนำมาใช้เป็นกลไกในการแสดงเจตนาของประชาชนในดินแดนที่ประสงค์จะแยกตัวออกจากรัฐเดิม ปรากฏทั้งกรณีที่น่าไปสู่การจัดตั้งรัฐใหม่และได้รับการยอมรับจากประชาคมระหว่างประเทศ เช่น มอนเตเนโกรในปี ค.ศ. 2006 และกรณีที่แม้จะมีการทำประชามติแต่ไม่ได้รับการยอมรับว่าชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น ไครเมีย โดเนตสค์ และลูฮันสค์ ใน ค.ศ. 2014 สถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า การทำประชามติเพียงอย่างเดียวมิได้ทำให้การแยกตัวออกจากรัฐมีผลชอบด้วยกฎหมายโดยอัตโนมัติ เนื่องจากประชามติเป็นเพียงเครื่องมือในการแสดงเจตจำนงของประชาชน มิใช่จุดกำเนิดของสิทธิกำหนดเจตจำนงด้วยตนเอง (Self-Determination) ซึ่งยังต้องพิจารณาร่วมกับหลักการและเงื่อนไขอื่นของกฎหมายระหว่างประเทศ ประเด็นการทำประชามติเพื่อแยกตัว

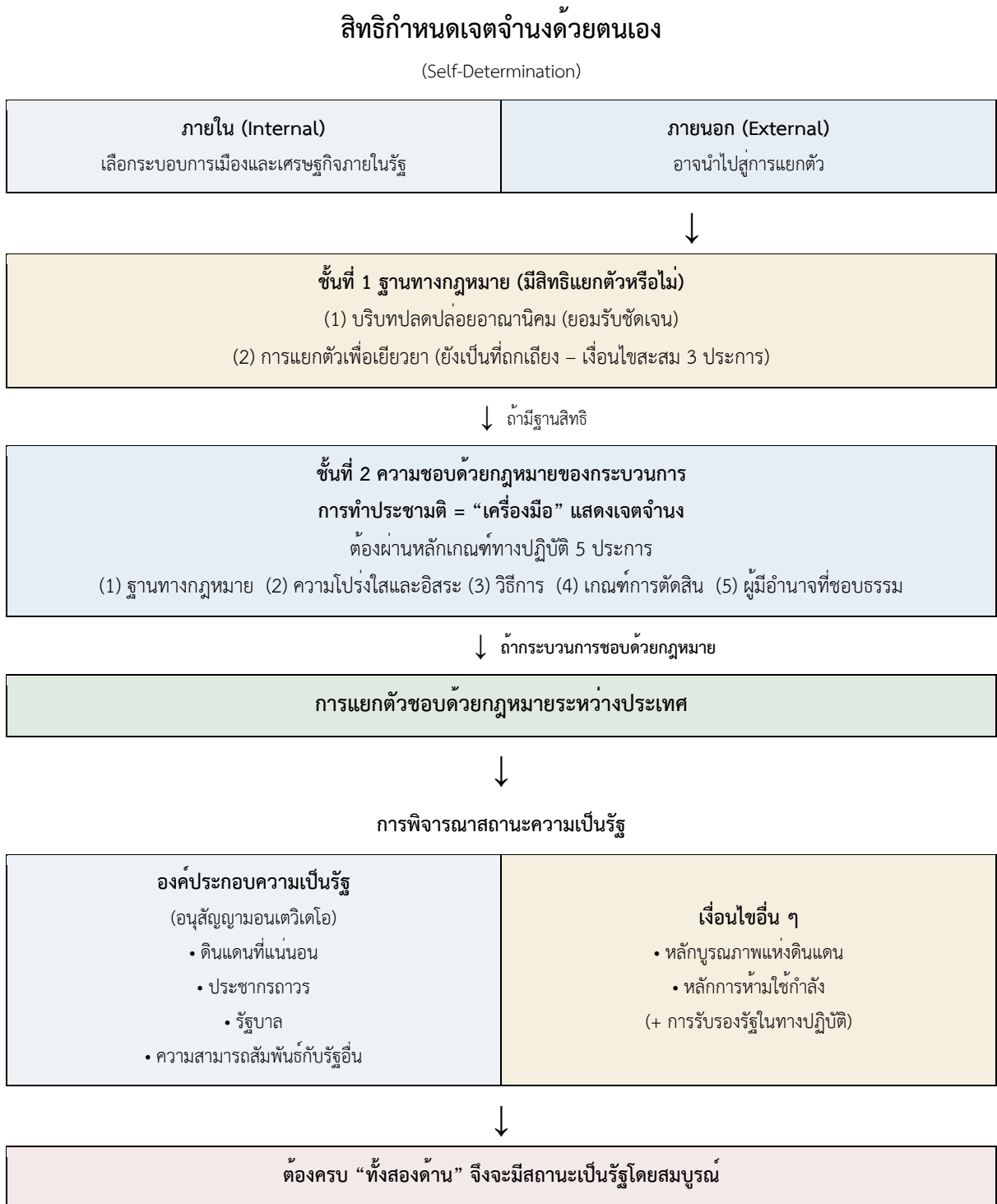
ออกจากรัฐจึงก่อให้เกิดข้อถกเถียงสำคัญระหว่างหลักสิทธิกำหนดเจตจำนงด้วยตนเองกับหลักบูรณภาพแห่งดินแดน (Territorial Integrity) รวมถึงนำไปสู่คำถามทางกฎหมายที่สำคัญสองประการ ได้แก่ ประการแรก การทำประชามติเพื่อแยกตัวออกจากรัฐจะมีผลชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศภายใต้เงื่อนไขใด และประการที่สอง เมื่อดินแดนได้แยกตัวออกจากรัฐเดิมแล้ว ดินแดนนั้นจะมีสถานะความเป็นรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่ และต้องอาศัยหลักเกณฑ์ใดในการพิจารณา

แม้ว่างานศึกษาที่ผ่านมาจะอธิบายหลักสิทธิกำหนดเจตจำนงด้วยตนเองหรือวิเคราะหฺกรณีศึกษา รายกรณี แต่การศึกษาที่เชื่อมโยงประเด็นความชอบด้วยกฎหมายของการทำประชามติกับการพิจารณาสถานะความเป็นรัฐของดินแดนที่แยกตัวในกรอบการวิเคราะห์เดียวกันค่อนข้างจำกัด บทความนี้เป็นการศึกษาหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการทำประชามติเพื่อแยกตัวออกจากรัฐ และวิเคราะห์หลักเกณฑ์การพิจารณาสถานะความเป็นรัฐของดินแดนที่แยกตัว โดยใช้การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ศึกษาและวิเคราะห์กฎบัตรสหประชาชาติ กฎหมายระหว่างประเทศ จารีตประเพณีระหว่างประเทศ คำวินิจฉัยของศาลระหว่างประเทศ ตลอดจนเอกสารทางวิชาการและกรณีศึกษาที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกรณีไครเมีย เพื่อนำมาเปรียบเทียบและอธิบายหลักกฎหมายที่ใช้ในการวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของการทำประชามติและการรับรองสถานะความเป็นรัฐของดินแดนที่แยกตัว

เมื่อทบทวนผลงานวิชาการที่ผ่านมาพบว่า มีการศึกษาประเด็นข้างต้นไว้พอสมควร แต่ส่วนใหญ่มักเป็นการศึกษาที่เจาะจงเฉพาะประเด็นใดประเด็นหนึ่ง เช่น ศึกษาเฉพาะสิทธิกำหนดเจตจำนงด้วยตนเอง หรือเฉพาะการทำประชามติ หรืออาจเป็นการเชื่อมโยงเพียงบางประเด็นเข้าด้วยกัน เช่น เชื่อมโยงสิทธิกำหนดเจตจำนงด้วยตนเองเข้ากับการแยกตัว แต่ยังไม่ค่อยพบงานที่รวบรวมทั้งสามส่วน ได้แก่ ฐานของสิทธิในการกำหนดเจตจำนงด้วยตนเองเพื่อแยกตัว ความชอบด้วยกฎหมายของการทำประชามติในฐานะเครื่องมือและสถานะความเป็นรัฐของดินแดนที่แยกตัว เข้าด้วยกันเป็นกรอบการพิจารณาที่ต่อเนื่องเป็นลำดับ บทความนี้จึงมุ่งเชื่อมโยงหลักการทั้งสามเข้าด้วยกันเพื่อแสดงความสัมพันธ์และลำดับการพิจารณาให้เห็นเป็นภาพรวม และใช้กรณีไครเมีย ค.ศ. 2014 เป็นกรณีศึกษาหลักประกอบการเปรียบเทียบ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษา 4 ประการ คือ 1) เพื่อศึกษาสิทธิกำหนดเจตจำนงด้วยตนเองและฐานทางกฎหมายของการทำประชามติเพื่อแยกตัวออกจากรัฐ 2) เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ที่ทำให้การทำประชามติเพื่อแยกตัวมีความชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศ 3) เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์การพิจารณาสถานะความเป็นรัฐของดินแดนที่แยกตัวออกมา และ 4) เพื่อวิเคราะห์กรณีไครเมีย ค.ศ. 2014 เปรียบเทียบกับกรณีการเปลี่ยนแปลงสถานะดินแดนอื่น

เพื่อประกอบการอธิบาย อาจสรุปความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิกำหนดเจตจำนงด้วยตนเอง การทำประชามติในฐานะเครื่องมือ และสถานะความเป็นรัฐ ตลอดจนลำดับการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายได้ตามภาพที่ 1



ภาพที่ 1 ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิกำหนดเจตจำนงด้วยตนเอง การทำประชาติ และสถานะความเป็นรัฐ

สิทธิกำหนดเจตจำนงด้วยตนเองและฐานทางกฎหมายของการแยกตัวออกจากรัฐ

แม้บทความนี้จะกล่าวถึงการทำประชามติเพื่อแยกตัวออกจากรัฐและสถานะความเป็นรัฐเป็นหลัก แต่การทำความเข้าใจสิทธิกำหนดเจตจำนงด้วยตนเองในเบื้องต้นเป็นสิ่งจำเป็น เนื่องจากการทำประชามติเป็นเครื่องมือในการแสดงออกของสิทธิดังกล่าว การพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของการทำประชามติจึงเกี่ยวข้องกับความชอบด้วยกฎหมายของการใช้สิทธิกำหนดเจตจำนงด้วยตนเองเพื่อแยกตัว กล่าวคือ หากสิทธิกำหนดเจตจำนงด้วยตนเองที่อ้างนั้นไม่มีฐานทางกฎหมายมารองรับ การทำประชามติเพื่อใช้สิทธิดังกล่าวก็ย่อมไม่สามารถสร้างความชอบธรรมให้แก่การแยกตัว แม้ว่าผลของประชามตินั้นจะเห็นด้วยก็ตาม ในขณะเดียวกัน หากกฎหมายให้สิทธิในการกำหนดเจตจำนงด้วยตนเองเพื่อแยกตัว แต่กระบวนการทำประชามติเพื่อใช้สิทธินั้นกลับไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ย่อมทำให้การแยกตัวนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

1. สิทธิกำหนดเจตจำนงด้วยตนเองในทางกฎหมายระหว่างประเทศ

สิทธิกำหนดเจตจำนงด้วยตนเอง เป็นสิทธิที่ได้รับการยอมรับในฐานะจารีตประเพณีระหว่างประเทศ และถูกบัญญัติไว้ในตราสารระหว่างประเทศหลายฉบับ เช่น กฎบัตรสหประชาชาติมาตรา กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยยึดถือว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิกำหนดสถานะทางการเมืองของตนได้อย่างเสรี สิทธิดังกล่าวสามารถแบ่งได้ 2 ประเภท ประเภทแรกคือ สิทธิกำหนดเจตจำนงด้วยตนเองภายใน (Internal Self-Determination) หมายถึง สิทธิของประชาชนในการเลือกกระบอบการเมืองและเศรษฐกิจของตนได้อย่างเสรี (Cassese, 1995) ประเภทที่สองคือ สิทธิกำหนดเจตจำนงด้วยตนเองภายนอก (External Self-Determination) หมายถึง การใช้สิทธิในการกำหนดสถานะทางการเมืองในบริบทระหว่างประเทศเพื่อเลือกที่จะแยกตัวออกจากการเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ (Cassese, 1995) ซึ่งการใช้สิทธิกำหนดเจตจำนงด้วยตนเองเพื่อแยกตัวออกจากรัฐเดิมเป็นเรื่องที่มีข้อจำกัดทางกฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้น จึงมีทั้งกรณีที่มีการแยกตัวนั้นถูกยอมรับและไม่ถูกยอมรับ

2. ข้อจำกัดในการใช้สิทธิแยกตัวและข้อยกเว้น

แม้กฎหมายระหว่างประเทศจะให้สิทธิแก่ประชาชนทุกคนในการกำหนดเจตจำนงด้วยตนเองเพื่อกำหนดสถานะทางการเมือง และติดตามการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยปราศจากการแทรกแซงจากภายนอก แต่โดยหลักแล้ว กฎหมายระหว่างประเทศไม่ให้การยอมรับกับการใช้สิทธิดังกล่าวเพื่อนำไปสู่การแยกตัว เนื่องจากการกระทำที่ทำให้รัฐเดิมสูญเสียไปซึ่งบูรณภาพแห่งดินแดนและเอกภาพทางการเมืองอันขัดกับกฎหมายระหว่างประเทศ (UNGA Res. 2625 (XXV), 1970) ยกเว้นกรณีที่ใช้สิทธิกำหนดเจตจำนงด้วยตนเองเพื่อการแยกตัว ในกรณีปลดปล่อยอาณานิคมเพื่อให้หลุดพ้นจากการถูกกดขี่และครอบงำ ซึ่งเป็นกรณีที่ประชาคมระหว่างประเทศพยายามผลักดันและให้การยอมรับเป็นการทั่วไป ส่วนกรณีการใช้สิทธิกำหนดเจตจำนงด้วยตนเองเพื่อแยกตัวด้วยเหตุอื่น ๆ นอกเหนือจากการปลดปล่อยอาณานิคมนั้น ไม่ได้ถูกยอมรับทางกฎหมายระหว่างประเทศ ในปัจจุบัน ยังไม่มีกฎหมายระหว่างประเทศในลักษณะที่เป็น การอนุญาตหรือห้ามให้ทำการแยกตัวในกรณีดังกล่าวอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติได้เกิดการอ้างแนวคิด “การแยกตัวเพื่อเยียวยา” (Remedial Secession) เพื่อสนับสนุนการใช้สิทธิกำหนดเจตจำนงด้วย

ตนเองเพื่อแยกตัวในกรณีนอกเหนือจากอาณานิคม โดยหลักสำคัญคือ หากรัฐไม่เคารพสิทธิในการกำหนดเจตจำนงด้วยตนเองของประชาชนและปฏิเสธสิทธิมนุษยชน เช่น การใช้มาตรการที่เป็นการใช้กำลังและส่งผลให้ประชาชนเสียไปซึ่งความอิสระเสรีในการกำหนดเจตจำนงด้วยตนเอง และการเลือกปฏิบัติโดยแบ่งแยกทางเชื้อชาติ สีผิว ภาษา และวัฒนธรรม ย่อมทำให้ประชาชนในรัฐสามารถใช้สิทธิกำหนดเจตจำนงเพื่อนำไปสู่การแยกดินแดนได้ จึงอาจกล่าวได้ว่าสิทธิแยกตัวเพื่อเอี่ยวอาจเกิดขึ้นได้หาก 1) ประชาชนในดินแดนนั้นต้องถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงหรือถูกกดขี่อย่างเป็นระบบโดยรัฐเดิม 2) ประชาชนต้องถูกปฏิเสธสิทธิกำหนดเจตจำนงด้วยตนเองภายในอย่างต่อเนื่อง จนเป็นเหตุให้ไม่มีช่องทางในการแสวงหาความเป็นธรรมภายในรัฐเดิม และ 3) การแยกตัวต้องเป็นมาตรการสุดท้ายที่จะเอี่ยวยาปัญหาดังกล่าวได้ กล่าวคือ ต้องไม่มีทางเลือกอื่นที่มีประสิทธิภาพแล้ว เช่น การเจรจา (Buchanan, 1997)

อย่างไรก็ดี แนวคิดการแยกตัวเพื่อเอี่ยวยายังไม่มีสถานะเป็นกฎเกณฑ์ที่ได้รับการยอมรับในกฎหมายระหว่างประเทศ และยังคงเป็นที่ถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในหมู่นักวิชาการ ฝ่ายที่สนับสนุนเห็นว่าสิทธิดังกล่าวอาจปรับใช้กับบริบทนอกอาณานิคมได้ในบางกรณี แต่จะต้องตีความอย่างเคร่งครัดและจำกัดเฉพาะสถานการณ์ที่มีความร้ายแรงเป็นพิเศษ เช่น การถูกปฏิเสธสิทธิกำหนดเจตจำนงภายในอย่างสิ้นเชิงหรือการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานอย่างร้ายแรงและต่อเนื่อง (Cassese, 1995) และเห็นว่ากลุ่มหนึ่งจะมีสิทธิแยกตัวได้ก็ต่อเมื่อได้รับความยุติธรรมและการแยกตัวเป็นมาตรการเอี่ยวยาขั้นสุดท้ายเท่านั้น (Buchanan, 1997) ในทางกลับกัน ฝ่ายที่คัดค้านเห็นว่ากฎหมายระหว่างประเทศยังไม่ได้รับรองสิทธิแยกตัวฝ่ายเดียวในฐานะสิทธิทั่วไปที่ใช้ได้นอกเหนือบริบทอาณานิคม ไม่ว่าทางกฎหมายหรือทางปฏิบัติ และประชาคมระหว่างประเทศยังคงลังเลที่จะยอมรับ โดยเฉพาะเมื่อรัฐเดิมคัดค้านการแยกตัวนั้น (Crawford, 2006)

ความไม่ยุติของประเด็นนี้สะท้อนได้จากความเห็นของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศในคดีโคโซโว ค.ศ. 2010 ซึ่งวินิจฉัยว่าหลักบูรณภาพแห่งดินแดนใช้บังคับเฉพาะในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐด้วยกันเอง และโดยทั่วไป กฎหมายระหว่างประเทศไม่ได้ห้ามการประกาศเอกราชฝ่ายเดียว การประกาศเอกราชฝ่ายเดียวจะไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ต่อเมื่อมีความเกี่ยวข้องกับการใช้กำลังโดยมิชอบหรือการละเมิดกฎเกณฑ์พื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศอย่างร้ายแรง โดยศาลได้ตีความประเด็นอย่างแคบและไม่ได้วินิจฉัยชี้ขาดว่าสิทธิแยกตัวเพื่อเอี่ยวยามีอยู่หรือไม่ (Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo, 2010) คำวินิจฉัยนี้มีนัยสำคัญในการแยกแยะระหว่าง “การประกาศเอกราชฝ่ายเดียว” ซึ่งลำพังตัวมันเองไม่ถึงกับต้องห้ามตามกฎหมายระหว่างประเทศออกจาก “การแยกตัวโดยผ่านการทำประชามติและการผนวกดินแดน” ที่ดำเนินไปภายใต้การใช้กำลังหรือการยึดครอง ซึ่งย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังจะเห็นชัดเจนในกรณีโครเอเชียต่อไป

การทำประชามติ

1. ความหมายและประเภทของการทำประชามติ

“การทำประชามติ” (Referendum) เป็นเครื่องมือของประชาธิปไตยทางตรง คือการที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงโดยตรงเพื่อตัดสินประเด็นใดประเด็นหนึ่งโดยเฉพาะ แตกต่างจากกรณีทั่วไปที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงเพื่อเลือกตัวแทนขึ้นมาบริหารและตัดสินในประเด็นต่าง ๆ แทน ในทางกฎหมายระหว่างประเทศ การทำประชามติมักจะปรากฏควบคู่กับหลักการกำหนดเจตจำนงด้วยตนเองของประชาชน (Beigbeder, 2023)

การทำประชามติแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ประเภทแรกคือ การทำประชามติภายใน (Internal Referendum) หมายถึง การลงคะแนนเพื่อกำหนดเจตจำนงในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ภายในรัฐ เช่น การแก้ไขรัฐธรรมนูญ หรือการออกกฎหมายสำคัญ ประเภทที่สองคือ การทำประชามติภายนอก (External Referendum) หมายถึง การลงคะแนนเสียงเพื่อกำหนดสถานะทางการเมืองของประชาชนกลุ่มหนึ่งในทางระหว่างประเทศ มักถูกจัดขึ้นเพื่อใช้สิทธิกำหนดเจตจำนงด้วยตนเองในการแยกตัวออกจากรัฐเดิมแล้วจัดตั้งรัฐใหม่ (Thürer & Burri, 2008) การทำประชามติประเภทหลังมีความเกี่ยวข้องกับหลักบูรณภาพแห่งดินแดนและหลักการห้ามใช้กำลัง จึงเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อนและต้องพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ ร่วมด้วย ซึ่งแตกต่างจากการทำประชามติภายในอย่างมีนัยสำคัญ

การทำประชามติไม่ได้มีผลทางกฎหมายเหมือนกันในทุกบริบท กล่าวคือ ผลทางกฎหมายของการทำประชามติแต่ละครั้งย่อมขึ้นอยู่กับกรอบกฎหมายที่รองรับเรื่องนั้น ๆ เป็นสำคัญ ในกรณีของการทำประชามติภายใน ผลและกระบวนการมักถูกกำหนดโดยรัฐธรรมนูญและกฎหมายภายในของรัฐเป็นหลัก ทั้งในแง่ของสถานการณ์ที่จัดได้ ผู้มีอำนาจดำเนินการ และผลผูกพันทางกฎหมาย ในขณะที่การทำประชามติภายนอกที่มุ่งเปลี่ยนแปลงสถานะของดินแดนนั้น ผลทางกฎหมายไม่อาจพิจารณาจากกฎหมายภายในเพียงลำพัง แต่ยังต้องพิจารณาประกอบกับกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะหลักบูรณภาพแห่งดินแดนและหลักการห้ามใช้กำลัง (Suksi, 2018) ด้วยเหตุนี้ ผลของการทำประชามติแบบเดียวกันจึงอาจก่อผลทางกฎหมายที่แตกต่างกันได้ ขึ้นอยู่กับว่ามีฐานทางกฎหมายรองรับหรือไม่ และดำเนินไปในบริบทใด

2. พัฒนาการของการทำประชามติในทางกฎหมายระหว่างประเทศ

พัฒนาการของการทำประชามติในทางระหว่างประเทศแบ่งได้เป็น 4 ยุค แต่ละยุคสะท้อนถึงพัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศ ดังนี้

ยุคแรกเริ่ม แนวคิดประชาธิปไตยทางตรงปรากฏในนครรัฐเอเธนส์และโรมันตั้งแต่ราว 508 ปีก่อนคริสตกาล (Beigbeder, 2023) ในทางระหว่างประเทศเองก็เริ่มมีการนำประชามติมาใช้เพื่อตัดสินประเด็นดินแดนในบางกรณี เช่น ในช่วงการปฏิวัติฝรั่งเศสที่จัดให้ประชาชนทำประชามติเพื่อผนวกดินแดน และในการแยกนอร์เวย์ออกจากสวีเดนใน ค.ศ. 1905 (Beigbeder, 2023) อย่างไรก็ตาม การทำประชามติในยุคนี้ยังไม่ได้ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลาย

ยุคหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ภายใต้อิทธิพลจากแนวคิดเรื่องการกำหนดเขตอำนาจด้วยตนเองของประชาชนของประธานาธิบดีวูดโรว์ วิลสัน การทำประชามติเริ่มถูกนำมาใช้ตัดสินประเด็นดินแดนภายใต้สนธิสัญญาสันติภาพ (Beigbender, 2023) โดยมีกฏอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการระหว่างประเทศหรือองค์การสันนิบาตชาติ เช่น การทำประชามติในซาร์ที่นำไปสู่การรวมเข้ากับเยอรมนีด้วยคะแนนเสียงร้อยละ 90 ในปี ค.ศ. 1935 (Beigbender, 2023)

ยุคหลังการจัดตั้งสหประชาชาติ การรับรองสิทธิกำหนดเขตอำนาจด้วยตนเองอย่างเป็นทางการในมาตรา 1(2) ของกฎบัตรสหประชาชาติ (1945) ทำให้การทำประชามติมีบทบาทมากขึ้นในทางกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในบริบทปลดปล่อยอาณานิคม สหประชาชาติเข้ามากำกับดูแลกระบวนการทำประชามติในดินแดนต่าง ๆ ระหว่างปี ค.ศ. 1956–1991 (Beigbender, 2023) กรณีที่ประสบความสำเร็จ ได้แก่ นามิเบียที่ได้รับเอกราชในปี ค.ศ. 1990 หลังจากภายใต้การกำกับของสหประชาชาติ แต่ก็มีกรณีที่ล้มเหลว เช่น กรณีซาฮาราตะวันตกที่คณะมนตรีความมั่นคงมีมติให้จัดประชามติแต่กลับยังไม่มีดำเนินการใด ๆ จนถึงปัจจุบัน (Beigbender, 2023)

ยุคหลังปลดปล่อยอาณานิคม บทบาทของการทำประชามติขยายออกนอกบริบทอาณานิคม ซึ่งมีทั้งกรณีที่สำเร็จและไม่สำเร็จเช่นกัน ยกตัวอย่าง กรณีมอนเตเนโกรที่ประสบความสำเร็จ โดยแยกตัวออกจากสหภาพรัฐเซอร์เบียและมอนเตเนโกรด้วยคะแนนร้อยละ 55.55 ตามที่กฎบัตรรัฐธรรมนูญของสหภาพรัฐเซอร์เบียและมอนเตเนโกรกำหนดไว้ ส่วนกรณีที่ไม่ประสบความสำเร็จ ได้แก่ คิวเบก ซึ่งมีการจัดประชามติถึง 2 ครั้งในปี ค.ศ. 1980 และ 1995 แต่ผู้ลงคะแนนส่วนใหญ่ปฏิเสธที่จะแยกตัว (Beigbender, 2023) และศาลสูงสุดแคนาดาได้วินิจฉัยและมีความเห็นในคดี Reference re Secession of Quebec ว่ากฎหมายระหว่างประเทศไม่รับรองสิทธิในการแยกตัวฝ่ายเดียว แต่ขณะเดียวกัน ก็ได้ปฏิเสธสิทธินั้นอย่างชัดเจนเช่นกัน และเห็นว่าสิทธิการกำหนดเขตอำนาจด้วยตนเองภายนอกจะเกิดขึ้นในกรณีที่มีเหตุการณ์ที่ร้ายแรงที่สุดเท่านั้น และเมื่อสิทธิดังกล่าวเกิดขึ้นแล้ว ก็ต้องใช้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างระมัดระวังด้วย และในกรณีของคิวเบกเองยังไม่เข้าเงื่อนไขที่กล่าวมา (Beigbender, 2023)

การทำประชามติเพื่อแยกตัวจากรัฐ

เมื่อได้ฐานสิทธิในการแยกตัวตามที่กล่าวมาในหัวข้อที่ 1 แล้ว ในขั้นถัดมาต้องพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการทำประชามติซึ่งเป็นเครื่องมือในการแสดงเจตจำนง โดยอาจสังเคราะห์หลักเกณฑ์ทางปฏิบัติได้ 5 ประการ (ดูภาพที่ 1 ประกอบ) ดังนี้

1. **ฐานทางกฎหมาย** หลักเกณฑ์ประการแรกและสำคัญที่สุดคือ การทำประชามติเพื่อแยกตัวต้องมีฐานทางกฎหมายที่ชัดเจนรองรับทั้งในระดับกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศ ในระดับกฎหมายภายใน เช่น รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองให้สิทธิในการแยกตัว ในระดับกฎหมายระหว่างประเทศ ได้แก่ การแยกตัวในกรณีปลดปล่อยอาณานิคมที่กฎหมายระหว่างประเทศให้การยอมรับอย่างชัดเจน หรือกรณีที่เข้าเงื่อนไขของการแยกตัวเพื่อเยียวยา (Suksi, 2018) ฐานทางกฎหมายมีความสำคัญมาก เนื่องจากการทำประชามติเป็นเพียงเครื่องมือในการตัดสินใจ จึงไม่สามารถนำมาอ้างเพื่อ “ฟอกขาว” ให้การแยกตัวที่ขัดต่อ

กฎหมายกลายเป็นการแยกตัวที่ชอบด้วยกฎหมายได้ (Suksi, 2018) กล่าวคือ ถ้าการแยกตัวนั้นไม่มีฐานทางกฎหมายรับรอง ผลของประชาตติก็ไม่มีนัยสำคัญทางกฎหมายแม้ว่าเสียงข้างมากจะสนับสนุนการแยกตัวก็ตาม แต่ผลของประชาตติดังกล่าวก็อาจส่งผลในลักษณะที่ก่อให้เกิดผลผูกพันในทางการเมืองและทางรัฐธรรมนูญ ในแง่ของการเปิดทางไปสู่การเจรจา (Reference re Secession of Quebec, 1998)

2. **ความโปร่งใสและอิสระ** การทำประชาตติต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความโปร่งใสและอิสระ กล่าวคือ กระบวนการลงคะแนนต้องเป็นที่เปิดเผยและสามารถถูกตรวจสอบได้โดยผู้สังเกตการณ์ทั้งภายในประเทศและในระดับนานาชาติ และที่สำคัญที่สุดคือ การทำประชาตติจะต้องปราศจากการบังคับข่มขู่ (Beigbeder, 2023) ไม่ได้ถูกจัดขึ้นภายใต้การครอบงำของอำนาจทางทหารหรือภายใต้สถานการณ์ที่มีความขัดแย้งทางอาวุธ มิเช่นนั้น การทำประชาตตินั้นจะไม่สามารถถือได้ว่าเป็นการแสดงเจตจำนงด้วยตนเองอย่างเสรี (Suksi, 2018)

3. **วิธีการ** กฎหมายระหว่างประเทศไม่ได้กำหนดวิธีการใช้สิทธิกำหนดเจตจำนงด้วยตนเองผ่านการทำประชาตติไว้เป็นการเฉพาะ ในทางปฏิบัติ วิธีการทำประชาตติจึงขึ้นอยู่กับกฎหมายภายในของแต่ละรัฐ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญซึ่งจะเป็นตัวกำหนดว่าสถานการณ์แบบใดที่สามารถจัดให้มีการทำประชาตติได้ ผู้ใดมีอำนาจรับผิดชอบการดำเนินการ คำถามที่ใช้ในประชาตติควรมีลักษณะอย่างไร และผลของประชาตตินั้นมีผลผูกพันทางกฎหมายหรือไม่ (Suksi, 2018) โดยทั่วไป การทำประชาตติมักใช้คำถามที่ตรงไปตรงมาและเข้าใจได้ง่าย ผู้เข้าร่วมในการทำประชาตติจะเลือกคำตอบในลักษณะว่า “ใช่” หรือ “ไม่ใช่” ในประเด็นที่ถูกถาม (Beigbeder, 2023) ความชัดเจนของคำถามจึงมีความสำคัญ หากใช้คำถามที่คลุมเครือหรือไม่เปิดโอกาสให้เลือกตอบอย่างอิสระอาจส่งผลต่อความน่าเชื่อถือของผลการทำประชาตตินั้น

4. **เกณฑ์การตัดสิน** ก่อนการทำประชาตติ ฝ่ายนิติบัญญัติและรัฐบาลต้องกำหนดเกณฑ์การตัดสินให้ชัดเจนล่วงหน้า ซึ่งอาจเป็นเสียงข้างมากธรรมดา เสียงข้างมากพิเศษ หรือการกำหนดจำนวนขั้นต่ำของผู้มาใช้สิทธิ (Beigbeder, 2023) การกำหนดเกณฑ์การตัดสินให้ชัดเจนก่อนการทำประชาตติจะเกิดขึ้น การกำหนดเกณฑ์การตัดสินไว้อย่างชัดเจนก่อนจัดทำประชาตติจะช่วยเพิ่มความน่าเชื่อถือให้แก่ผลของประชาตติ

5. **ผู้มีอำนาจรับผิดชอบ** เนื่องจากผลของการทำประชาตติดังกล่าวมีลักษณะที่กระทบต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ ผู้มีอำนาจ ในการจัดทำประชาตติเพื่อแยกตัวจึงต้องเป็นองค์กรที่ได้รับอำนาจตามกฎหมายภายในของรัฐเดิมเป็นหลัก (Beigbeder, 2023) ซึ่งโดยทั่วไป ได้แก่ รัฐบาลกลาง รัฐสภา คณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบอำนาจโดยชอบตามกฎหมายภายในของรัฐเดิม

จากหลักเกณฑ์ทั้ง 5 ประการที่กล่าวมา หากขาดหลักเกณฑ์ไม่ว่าข้อใดข้อหนึ่ง ย่อมส่งผลต่อน้ำหนักความน่าเชื่อถือในผลจากการทำประชาตติ ซึ่งจะนำไปสู่การถูกตั้งคำถามและทำให้ไม่ได้รับการยอมรับทั้งในทางกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะหลักเกณฑ์เรื่องฐานทางกฎหมายซึ่งถือว่ามีความสำคัญมากที่สุดในการพิจารณา

สถานะความเป็นรัฐของดินแดนที่แยกตัวโดยการทำประชามติ

อีกหนึ่งประเด็นที่มาพร้อมกับการทำประชามติเพื่อแยกตัวออกจากรัฐ คือ การพิจารณาเกี่ยวกับสถานะความเป็นรัฐของดินแดนที่แยกตัวออกมา แม้ว่าการทำประชามติจะดำเนินไปอย่างถูกต้องตามหลักเกณฑ์ทุกประการ ก็ไม่ได้ทำให้ดินแดนที่แยกตัวออกมามีสถานะเป็นรัฐโดยอัตโนมัติ เนื่องจากการทำประชามติเป็นเพียงกลไกในการแสดงเจตจำนง ในการพิจารณาประเด็นนี้จำเป็นต้องแยกคำถาม 2 ชั้นออกจากกันให้ชัดเจน ได้แก่ ชั้นแรก ดินแดนนั้นมียุทธศาสตร์ประกอบของความเป็นรัฐครบถ้วนหรือไม่ และชั้นที่สอง กระบวนการก่อตั้งรัฐนั้นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ทั้ง 2 ประเด็นมีลักษณะแตกต่างกัน และการมีองค์ประกอบครบถ้วนตามอนุสัญญามอนเตวิเดโอไม่ได้หมายความว่าสามารถได้มาซึ่งดินแดนหรือการก่อตั้งรัฐจะชอบด้วยกฎหมายเสมอไป

1. องค์ประกอบ 4 ประการตามอนุสัญญามอนเตวิเดโอ

หลักเกณฑ์พื้นฐานในการพิจารณาสถานะความเป็นรัฐที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ คือ มาตรา 1 ของอนุสัญญามอนเตวิเดโอว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของรัฐ ค.ศ. 1933 ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องมีองค์ประกอบ 4 ประการ ได้แก่ ดินแดนที่แน่นอน ประชากรถาวร รัฐบาล และความสามารถในการดำเนินความสัมพันธ์กับรัฐอื่น (Montevideo Convention, 1933)

ประการแรก ดินแดนที่แน่นอน (Defined Territory) รัฐต้องมีพื้นที่ที่สามารถกำหนดได้ว่าอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐ ไม่ว่าดินแดนนั้นจะมีขนาดเท่าใด มีพื้นที่ติดต่อกันอย่างต่อเนื่องหรือไม่ (Crawford, 2006) เช่น คาลินีกราดที่เป็นดินแดนของรัสเซียแต่ลักษณะทางภูมิศาสตร์ติดกับโปแลนด์และลิทัวเนีย แทนที่จะเป็นรัสเซีย ประเทศญี่ปุ่นที่ประกอบด้วยหมู่เกาะกว่า 6,800 เกาะ เป็นต้น และไม่สนว่าดินแดนนั้นจะยังเป็นพื้นที่ที่มีข้อพิพาทหรือไม่ กล่าวคือ ข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับแนวพรมแดนไม่ได้ทำให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสูญเสียความเป็นรัฐไป (Crawford, 2006)

ประการที่สอง ประชากรถาวร (Permanent Population) รัฐต้องมีกลุ่มบุคคลที่อาศัยอยู่ในดินแดนนั้นอย่างถาวร โดยไม่มีการกำหนดเกี่ยวกับจำนวนขั้นต่ำ ภาษา ศาสนา และชาติพันธุ์ นอกจากนี้ ประชากรไม่จำเป็นต้องมีสัญชาติของดินแดนที่อาศัยอยู่ก็ได้ (Crawford, 2006)

ประการที่สาม รัฐบาล (Government) รัฐบาลถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการพิจารณาสถานะความเป็นรัฐ โดยรัฐบาลนั้นจะต้องเป็นรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพ (Effective Government) ในการใช้อำนาจอปกครองเหนือดินแดน (Crawford, 2006) สามารถใช้อำนาจอปกครองดินแดนได้อย่างอิสระ ปราศจากการควบคุมทางทหาร ไม่จำเป็นต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากรัฐหรือองค์กรระหว่างประเทศ และไม่ว่ารัฐบาลนั้นจะถูกยอมรับหรือไม่ก็ตาม

ประการที่สี่ ความสามารถในการดำเนินความสัมพันธ์กับรัฐอื่น (Capacity to Enter into Relations with Other States) องค์ประกอบนี้ หมายถึง การที่รัฐต้องมีความสามารถในการสานสัมพันธ์กับรัฐอื่นในทางระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นความสามารถในการทำสนธิสัญญา สร้างความสัมพันธ์ทางการทูต เข้าร่วมองค์การระหว่างประเทศ หรือปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ โดยความสามารถดังกล่าวต้อง

ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นอิสระทางกฎหมายและการเมืองอย่างแท้จริง หากขาดความเป็นอิสระดังกล่าวก็ย่อมถูกตั้งคำถามเกี่ยวกับสถานะความเป็นรัฐตามมา (Crawford, 2006)

2. องค์ประกอบอื่นที่อาจเกี่ยวข้องกับสถานะของรัฐ

นอกจากองค์ประกอบทั้ง 4 ที่ได้กล่าวมาแล้ว ในทางปฏิบัติ การพิจารณาสถานะความเป็นรัฐ มักนำองค์ประกอบอื่น ๆ มาพิจารณาประกอบ เนื่องจากองค์ประกอบทั้ง 4 อาจไม่เพียงพอต่อการพิจารณาสถานะความเป็นรัฐในบางกรณี องค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้

2.1 การรับรองรัฐ (Recognition of States) มีทฤษฎีที่เกี่ยวข้องอยู่ 2 ทฤษฎี ได้แก่ ทฤษฎีสถาปนา (Constitutive Theory) และทฤษฎีประกาศ (Declaratory Theory) โดยทฤษฎีสถาปนา มองว่าการรับรองรัฐเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้สถานะเป็นรัฐในทางกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐจึงต้องได้รับการรับรองด้วยจึงจะนับว่ามีสถานะเป็นรัฐ Lauterpacht เองก็สนับสนุนทฤษฎีนี้โดยให้เหตุผลว่า ความเป็นรัฐไม่เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ แต่ต้องผ่านการพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายประกอบกัน โดยมีองค์กรระหว่างประเทศมาตัดสิน แต่เนื่องจากยังไม่มีองค์กรระหว่างประเทศที่ทำหน้าที่นี้โดยเฉพาะ หน้าที่ดังกล่าวจึงเป็นของรัฐที่มีอยู่แล้วในขณะนั้นแทน (Crawford, 2006) ส่วนทฤษฎีประกาศ (Declaratory Theory) ซึ่งเป็นที่ยอมรับกว้างขวางกว่าในทางกฎหมายระหว่างประเทศ มองว่าการรับรองรัฐไม่ได้เป็นองค์ประกอบที่ก่อให้เกิดรัฐ แต่เป็นเพียงการกระทำทางการเมืองที่ยืนยันสถานะความเป็นรัฐที่เกิดขึ้นแล้ว ดังนั้น สถานะความเป็นรัฐยังคงดำรงอยู่แม้จะไม่ได้ได้รับการรับรองจากรัฐอื่นและย่อมไต่ยันต่อรัฐที่ไม่ให้การรับรองได้ และการรับรองไม่ใช่หน้าที่ตามกฎหมาย รัฐจึงสามารถเลือกที่จะรับรองหรือไม่รับรองก็ได้ (Crawford, 2006) แม้ตามทฤษฎีประกาศการรับรองรัฐจะไม่ใช่องค์ประกอบในการพิจารณาความเป็นรัฐ แต่ในทางปฏิบัติการรับรองรัฐยังคงมีความสำคัญอย่างมาก เนื่องจากเป็นหลักฐานสนับสนุนสถานะความเป็นรัฐและช่วยให้รัฐนั้นสามารถดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้อย่างราบรื่น นอกจากนี้ หลักสติมสัน (Stimson Doctrine) ยังได้วางแนวคิดที่สำคัญว่ารัฐอื่นมีหน้าที่ที่จะต้องไม่ให้การรับรองแก่การได้มาซึ่งดินแดนโดยการใช้อำกำลัง (United States Department of State, 1948)

2.2 ความชอบธรรมทางกฎหมาย การพิจารณาสถานะความเป็นรัฐโดยเฉพาะในกรณีที่เกิดขึ้นจากการแยกตัวนั้น องค์ประกอบ 4 ประการตามอนุสัญญามอนเตวิเดโออาจไม่เพียงพอ เนื่องจากการแยกตัวอาจกระทบต่อหลักสำคัญทางกฎหมายระหว่างประเทศ Crawford (2006) ได้สรุปหลักการที่ Lauterpacht เคยตั้งข้อสังเกตไว้ว่า “กฎหมายระหว่างประเทศยอมรับข้อเท็จจริงและสถานการณ์ต่าง ๆ ว่าเป็นแหล่งกำเนิดของสิทธิและหน้าที่ ตราบเท่าที่ข้อเท็จจริงและสถานการณ์เหล่านั้นมิได้เป็นผลมาจากการกระทำที่กฎหมายระหว่างประเทศห้ามและประณามว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย” ดังนั้น การพิจารณาสถานะความเป็นรัฐในกรณีการแยกตัวจึงต้องพิจารณาถึงหลักการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย หลักการสำคัญประการแรกคือ หลักบูรณภาพแห่งดินแดน ซึ่งการแยกตัวออกจากรัฐเดิมโดยไม่มีฐานทางกฎหมายมารองรับย่อมไม่ควรได้รับการยอมรับว่ามีสถานะเป็นรัฐแม้ว่าจะมีองค์ประกอบทั้ง 4 ครบถ้วนก็ตาม ส่วนหลักการสำคัญประการที่ 2 คือหลักการห้ามใช้กำลัง หากดินแดนที่แยกตัวนั้นเกิดขึ้นจากการใช้กำลังที่นอกเหนือจากการป้องกันตนเอง ย่อมไม่ควรถือว่าดินแดนนั้นมีสถานะเป็นรัฐที่ชอบด้วยกฎหมาย

กรณีศึกษาการทำประชามติในโครเมีย และผลทางกฎหมายระหว่างประเทศ

1. บริบทและลำดับเหตุการณ์

โครเมียเป็นคาบสมุทรที่ตั้งอยู่ทางตอนใต้ของยูเครน มีพื้นที่ 27,000 ตารางกิโลเมตร (The Editors of Encyclopaedia Britannica, 2026) มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์เนื่องจากเมืองเซวาสโตโพลเป็นที่ตั้งฐานทัพเรือของรัสเซียในทะเลดำมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1783 (Kowal, 2023) ในช่วงปี ค.ศ. 2001 โครเมียมีประชากรราว 2.4 ล้านคน โดยร้อยละ 60 เป็นชาวรัสเซีย ร้อยละ 24 เป็นชาวยูเครน และร้อยละ 10 เป็นชาวตาตาร์โครเมีย (Lutsevych, 2021) เหตุการณ์ที่นำไปสู่การทำประชามติในโครเมียเริ่มต้นจากการประท้วงยูโรไมดานเพื่อต่อต้านประธานาธิบดีวิกเตอร์ ยานูโควิช ที่ปฏิเสธการลงนามความตกลงกับสหภาพยุโรป จนยานูโควิชต้องหลบหนีออกนอกประเทศและมีรัฐบาลชุดใหม่แทนที่ ซึ่งทางรัสเซียก็ปฏิเสธรัฐบาลดังกล่าวและส่งกองกำลังติดอาวุธเข้ายึดครองโครเมียในวันที่ 27 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2014 (Bering, 2016) หลังจากนั้น กองกำลังรัสเซียได้เข้าควบคุมรัฐสภา สภาสูงสุดของโครเมียที่อยู่ภายใต้การควบคุมดังกล่าวได้จัดประชามติในวันที่ 16 มีนาคม ค.ศ. 2014 โดยมีคำถามสองข้อ ได้แก่ “ท่านสนับสนุนการรวมโครเมียเข้ากับรัสเซียในฐานะหน่วยองค์ประกอบหนึ่งของสหพันธรัฐรัสเซียหรือไม่” กับ “ท่านสนับสนุนการฟื้นฟูรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโครเมีย ค.ศ. 1992 และสถานะของโครเมียในฐานะส่วนหนึ่งของยูเครนหรือไม่” (Venice Commission, 2014b)

2. การวิเคราะห์ตามหลักเกณฑ์ประชามติ

เมื่อนำหลักเกณฑ์การทำประชามติทั้ง 5 ประการมาวิเคราะห์การทำประชามติกรณีโครเมีย จะพบว่า ประชามติครั้งนี้บกพร่องหลายประการ ดังสรุปในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 การวิเคราะห์การทำประชามติในโครเมียตามหลักเกณฑ์ประชามติ 5 ประการ

หลักเกณฑ์	ผลการพิจารณา	เหตุผลโดยสังเขป
1) ฐานทางกฎหมาย	ไม่ผ่าน	ขาดฐานทั้งภายในและระหว่างประเทศ รัฐธรรมนูญยูเครนมาตรา 73 กำหนดให้การเปลี่ยนแปลงดินแดนต้องผ่านประชามติของประชากรยูเครนทั้งหมดและริเริ่มโดยรัฐสภา Venice Commission วินิจฉัยว่าประชามติขัดต่อรัฐธรรมนูญยูเครน อีกทั้งโครเมียไม่ใช่ดินแดนอาณานิคมและไม่เข้าเงื่อนไขการแยกตัวเพื่อเอกราช
2) ความโปร่งใสและอิสระ	ไม่ผ่าน	ประชามติดำเนินขึ้นขณะกองกำลังทหารรัสเซียครอบครองพื้นที่ มีรายงานว่าแทบไม่มีผู้มาลงคะแนน ณ สถานที่ที่จัดไว้ และมีการบังคับให้ลงคะแนนนอกสถานที่ ตัวเลขผู้มาใช้สิทธิร้อยละ 83 และเห็นด้วยร้อยละ 96 ขัดแย้งกับผลสำรวจก่อนหน้านี้ที่พบว่าเพียงร้อยละ 41 ที่เห็นด้วยกับการรวมเข้ากับรัสเซีย
3) วิธีการ	ไม่ผ่าน	คำถามไม่เปิดทางเลือกให้คงสถานะเดิมของโครเมียในฐานะส่วนหนึ่งของยูเครนตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในขณะนั้น จึงจำกัดความเป็นอิสระในการเลือกและกระทบต่อความน่าเชื่อถือของผล

4) เกณฑ์การตัดสิน	ไม่ผ่าน	ไม่มีองค์กรที่ขอด้วยกฎหมายกำหนดเกณฑ์การตัดสินไวล่วงหน้า และตัวเลขผลคะแนนที่รายงานขาดความน่าเชื่อถือเมื่อเทียบกับข้อมูลประชากรและผลสำรวจก่อนหน้า
5) ผู้มีอำนาจรับผิดชอบ	ไม่ผ่าน	สภาสูงสุดของโครเมียในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการจัดประชามติเพื่อแยกตัว เนื่องจากรัฐธรรมนูญยูเครนกำหนดให้เป็นกระบวนการระดับชาติเท่านั้น อีกทั้งสภาดังกล่าวยังอยู่ภายใต้การควบคุมของกำลังทหารต่างชาติ ขณะจัดการประชามติ

จากการเปรียบเทียบจะเห็นได้ว่า ปัจจัยชี้ขาดที่ทำให้ผลทางกฎหมายแตกต่างกันคือ การมีหรือไม่มีฐานทางกฎหมายรองรับ และการที่กระบวนการดำเนินไปอย่างเสรีปราศจากการใช้กำลัง กรณีมอนเตเนโกรมีฐานทางกฎหมายและกระบวนการที่ขอจึงได้รับการยอมรับ ส่วนกรณีคิวเบกแมไม่มีสิทธิแยกตัวฝ่ายเดียว แต่กระบวนการภายในขอด้วยกฎหมายและเสียงข้างมากปฏิเสธการแยกตัว จึงไม่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสถานะ กรณีโคโซโวชี้ให้เห็นว่า “การประกาศเอกราชฝ่ายเดียว” ลำพังตัวมันเองไม่ถึงกับต้องห้าม ในขณะที่กรณีโครเมียซึ่งเป็น “การแยกตัวโดยผ่านประชามติและการผนวกดินแดน” ภายใต้การยึดครองทางทหาร กลับขาดทั้งฐานทางกฎหมายและความเป็นอิสระ ผลของประชามติจึงถูกปฏิเสธจากประชาคมระหว่างประเทศ

ประการแรก ฐานทางกฎหมาย ประชามติโครเมียขาดฐานทางกฎหมายทั้งในระดับภายในและระหว่างประเทศ ในระดับภายใน รัฐธรรมนูญแห่งยูเครนมาตรา 73 กำหนดอย่างชัดเจนว่าการเปลี่ยนแปลงสถานะของดินแดนต้องผ่านการทำประชามติโดยประชากรยูเครนทั้งหมด และการทำประชามติที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงทางดินแดนนั้นจะต้องถูกริเริ่มโดยรัฐสภาเท่านั้น คณะกรรมาธิการยุโรปเพื่อประชาธิปไตยผ่านกฎหมาย (Venice Commission) ได้วินิจฉัยว่าประชามติดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญยูเครน (Venice Commission, 2014a) ในระดับกฎหมายระหว่างประเทศ โครเมียไม่ใช่ดินแดนอาณานิคมและไม่ปรากฏข้อเท็จจริงที่จะเข้าเงื่อนไขของการใช้สิทธิแยกตัวเพื่อเยียวยา ดังนั้น การทำประชามติในโครเมียจึงไม่มีฐานทางกฎหมายมารองรับไม่ว่าจะทางกฎหมายภายในหรือทางกฎหมายระหว่างประเทศ

ประการที่สอง ความโปร่งใสและอิสระ ประชามติโครเมียดำเนินขึ้นในขณะที่กองกำลังทหารรัสเซียครอบครองพื้นที่อยู่ Venice Commission ตั้งคำถามเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมที่ไม่เอื้อต่อการแสดงเจตจำนงอย่างเสรี ผู้สังเกตการณ์ในพื้นที่รายงานว่าแทบไม่มีผู้มาลงคะแนน ณ สถานที่ที่จัดไว้ และมีรายงานกรณีที่ประชาชนถูกบังคับให้ลงคะแนนนอกสถานที่ (Ukraine Crisis Media Center, 2014) ยิ่งกว่านั้น ตัวเลขที่รายงานว่ามีผู้มาใช้สิทธิร้อยละ 83 และร้อยละ 96 เห็นด้วยกับการผนวกเข้ากับรัสเซีย ขัดแย้งอย่างสิ้นเชิงกับผลสำรวจก่อนหน้านี้ที่พบว่า มีเพียงร้อยละ 41 เท่านั้นที่เห็นด้วยกับการรวมเข้ากับรัสเซีย (Kyiv International Institute of Sociology, 2014)

ประการที่สาม ผู้มีอำนาจรับผิดชอบ สภาสูงสุดของโครเมียในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการจัดประชุมติเพื่อแยกตัว เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งยูเครนกำหนดให้ การเปลี่ยนแปลงดินแดนต้องผ่านกระบวนการระดับชาติเท่านั้น ยิ่งไปกว่านั้น สภาสูงสุดดังกล่าวยังอยู่ภายใต้ การควบคุมของกำลังทหารต่างชาติขณะจัดการประชุมติ

3. การเปรียบเทียบกับกรณีอื่นและผลทางกฎหมายระหว่างประเทศ

เพื่อให้เห็นว่าเหตุใดผลทางกฎหมายของแต่ละกรณีจึงแตกต่างกัน อาจนำกรณีโครเมียมา เปรียบเทียบกับกรณีมอนเตเนโกร คิวเบก และโคโซโว ซึ่งล้วนเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสถานะของดินแดน แต่ให้ผลทางกฎหมายที่ต่างกัน ดังสรุปในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 การเปรียบเทียบกับกรณีอื่นและผลทางกฎหมายระหว่างประเทศ

กรณี	ฐานทางกฎหมาย	ลักษณะกระบวนการและ บริบท	ผลทางกฎหมาย
มอนเตเนโกร (ค.ศ. 2006)	มีฐานรองรับ จัดประชุมติ ตามมาตรา 60 ของกฎ บัตรรัฐธรรมนูญของ สหภาพรัฐเซอร์เบียและ มอนเตเนโกร	จัดโดยองค์กรที่มีอำนาจตาม กฎหมายภายใน ได้คะแนน เห็นด้วยร้อยละ 55.55 ตาม เกณฑ์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้า	แยกตัวสำเร็จ ได้รับการยอมรับ จากเซอร์เบีย สหภาพยุโรป และ นานาชาติ
คิวเบก (ค.ศ. 1980 และ 1995)	ไม่มีสิทธิแยกตัวฝ่ายเดียว ตามกฎหมายระหว่าง ประเทศ แต่กระบวนการ ภายในชอบด้วยกฎหมาย	จัดประชุมติสองครั้งโดย องค์กรที่มีอำนาจ เสียข้ง มากปฏิเสธการแยกตัว	ยังคงเป็นส่วนหนึ่งของแคนาดา ศาลฎีกาแคนาดาวงหลักว่าไม่มี สิทธิแยกฝ่ายเดียวแต่ไม่ห้าม เด็ดขาด และผลประชุมติที่ เห็นชอบอาจก่อผลผูกพันทาง การเมืองเปิดทางเจรจา
โคโซโว (ค.ศ. 2008)	เป็นการประกาศเอกราช ฝ่ายเดียว มีใช้การแยกตัว โดยการทำประชามติ ผนวกดินแดน	ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (ค.ศ. 2010) เห็นว่าโดยทั่วไป กฎหมายระหว่างประเทศไม่ ห้ามการประกาศเอกราชฝ่าย เดียว และตีความอย่างแคบ	สถานะยังเป็นที่ถกเถียง มีรัฐ จำนวนหนึ่งให้การรับรอง สะท้อนว่าการประกาศเอกราช ลำพังไม่ถึงกับต้องห้าม เว้นแต่ เกี่ยวข้องกับการใช้กำลังโดยมิ ชอบ
โครเมีย (ค.ศ. 2014)	ไม่มีฐานทั้งภายใน (ขัด รัฐธรรมนูญยูเครน) และ ระหว่างประเทศ (ไม่ใช่ อาณานิคม/ไม่เข้าเยียวยา)	จัดโดยองค์กรที่ไม่มีอำนาจ ภายใต้การยึดครองทางทหาร ของรัสเซีย กระบวนการไม่ โปร่งใส	ไม่ได้รับการยอมรับ UNGA Res. 68/262 ยืนยันบูรณภาพแห่ง ดินแดนของยูเครนและระบุว่า ประชามติไม่มีผล

จากการเปรียบเทียบจะเห็นได้ว่า ปัจจัยชี้ขาดที่ทำให้ผลทางกฎหมายแตกต่างกันคือการมีหรือไม่มีฐานทางกฎหมายรองรับ และการที่กระบวนการดำเนินไปอย่างเสรีปราศจากการใช้กำลัง กรณีมอนเตเนโกรมีฐานทางกฎหมายและกระบวนการที่ชอบจึงได้รับการยอมรับ ส่วนกรณีคิวเบกแม่มไม่มีสิทธิแยกตัวฝ่ายเดียวแต่กระบวนการภายในชอบด้วยกฎหมายและเสียงข้างมากปฏิเสธการแยกตัว จึงไม่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสถานะ กรณีโคโซโวชี้ให้เห็นว่า “การประกาศเอกราชฝ่ายเดียว” ลำพังตัวเองไม่ถึงกับต้องห้าม ในขณะที่กรณีโครเมียซึ่งเป็น “การแยกตัวโดยผ่านประชามติและการผนวกดินแดน” ภายใต้การยึดครองทางทหาร กลับขาดทั้งฐานทางกฎหมายและความเป็นอิสระ ผลของประชามติจึงถูกปฏิเสธจากประชาคมระหว่างประเทศ

หลังจากการทำประชามติเพื่อแยกตัว รัสเซียได้ลงนามในสนธิสัญญาเพื่อผนวกโครเมียเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสหพันธรัฐรัสเซีย แต่ในทางกฎหมายระหว่างประเทศไม่ได้ให้การยอมรับทั้งการแยกตัวและการผนวกดินแดนดังกล่าว การแยกตัวที่เกิดจากการทำประชามติดังกล่าวจึงไม่มีผลทางกฎหมายระหว่างประเทศ สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติยังได้มีมติที่ 68/262 เพื่อยืนยันบูรณภาพแห่งดินแดนของยูเครนและระบุว่าประชามติโครเมียไม่มีผลบังคับใช้และไม่สามารถเป็นฐานสำหรับการเปลี่ยนแปลงสถานะของดินแดนและยังได้ออกมติเพิ่มเติมเพื่อประณามการยึดครองโครเมียของรัสเซียในเวลาต่อมา กรณีโครเมียจึงแสดงให้เห็นว่า การที่ประชามติที่ผลคะแนนเสียงที่ข้างมากเห็นด้วย ไม่ได้หมายความว่า จะได้รับการยอมรับในทางกฎหมายระหว่างประเทศเสมอไป หากขาดฐานทางกฎหมายรองรับ กระบวนการทำประชามติไม่โปร่งใส และดำเนินขึ้นภายใต้การยึดครองทางทหาร ผลของประชามตินั้นย่อมถูกปฏิเสธจากประชาคมระหว่างประเทศ

บทสรุป

ข้อค้นพบจากการศึกษา

บทความนี้สามารถสรุปได้ว่า ประการแรก การทำประชามติเพื่อแยกตัวออกจากรัฐเป็นเพียงเครื่องมือในการแสดงเจตจำนงของประชาชน มิใช่แหล่งกำเนิดของสิทธิในการแยกตัว ความชอบด้วยกฎหมายของการแยกตัวจึงต้องพิจารณาทั้งฐานทางกฎหมายระหว่างประเทศที่รองรับการใช้สิทธิกำหนดเจตจำนงด้วยตนเอง และความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการทำประชามติ ซึ่งต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์สำคัญได้แก่ ฐานทางกฎหมาย ความโปร่งใสและอิสระ วิธีการ เกณฑ์การตัดสิน และผู้มีอำนาจที่ชอบด้วยกฎหมาย

ประการที่สอง การแยกตัวออกจากรัฐจะได้รับการยอมรับในทางกฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่นั้นมิได้ขึ้นอยู่กับผลของประชามติเพียงอย่างเดียว แต่ต้องพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของการใช้สิทธิกำหนดเจตจำนงด้วยตนเองและการดำเนินการทั้งหมดประกอบกัน โดยกรณีศึกษาโครเมียสะท้อนให้เห็นว่า เมื่อการแยกตัวขาดฐานทางกฎหมายและกระบวนการประชามติไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ผลของการแยกตัวย่อมไม่ได้รับการยอมรับจากประชาคมระหว่างประเทศ

ประการที่สาม แม้ดินแดนจะแยกตัวออกจากรัฐเดิมแล้วก็ได้มีสถานะเป็นรัฐโดยอัตโนมัติ แต่ต้องมียุติการประกอบความเป็นรัฐตามอนุสัญญามอนเตวิเดโอ และต้องไม่ขัดต่อหลักการพื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะหลักบูรณภาพแห่งดินแดนและหลักการห้ามใช้กำลัง จึงจะสามารถพิจารณาสถานะความเป็นรัฐได้

องค์ความรู้และข้อเสนอของบทความ

องค์ความรู้ที่บทความนี้เสนอคือ กรอบการพิจารณาแบบบูรณาการที่เชื่อมโยง 3 ส่วนเข้าด้วยกันเป็นลำดับ ได้แก่ 1) สถานสิทธิในการกำหนดเจตจำนงด้วยตนเองเพื่อแยกตัว 2) ความชอบด้วยกฎหมายของการทำประชามติในฐานะเครื่องมือ และ 3) สถานะความเป็นรัฐของดินแดนที่แยกตัว (ดังแสดงในแผนภาพที่ 1) กรอบดังกล่าวสะท้อนว่า การทำประชามติไม่ใช่กลไกที่สร้างความชอบด้วยกฎหมายด้วยตัวของมันเอง และช่วยแยกแยะให้เห็นความแตกต่างระหว่าง “การประกาศเอกราชฝ่ายเดียว” ซึ่งลำพังไม่ถึงกับต้องห้ามตามกฎหมายระหว่างประเทศ ออกจาก “การแยกตัวโดยผ่านประชามติและการผนวกดินแดน” ที่ดำเนินไปภายใต้การใช้กำลัง

ข้อจำกัดของการศึกษา

การศึกษานี้มีข้อจำกัดบางประการที่ควรระบุไว้ คือ ประการแรก เป็นการศึกษาวิเคราะห์จากเอกสาร ตัวบทกฎหมาย ตราสารระหว่างประเทศ และคำวินิจฉัยเป็นหลัก จึงมิได้ครอบคลุมมิติทางรัฐศาสตร์หรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในเชิงลึก ประการที่สอง บทความใช้กรณีไครเมียเป็นกรณีศึกษาหลักและใช้กรณีอื่นเพียงเพื่อการเปรียบเทียบโดยสังเขป การขยายกรณีศึกษาให้มากขึ้นอาจช่วยให้ข้อสรุปมีความหนักแน่นยิ่งขึ้น และประการที่สาม เนื่องจากสถานะทางกฎหมายของลิทัวเนียแยกตัวเพื่อเอียวยายังเป็นที่ถกเถียงและยังไม่ยุติในกฎหมายระหว่างประเทศ ข้อสรุปในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดดังกล่าวจึงยังคงมีลักษณะที่ต้องอาศัยพัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศในอนาคตประกอบด้วย

ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมายและการศึกษาต่อไป

ข้อสังเกตสำคัญที่ได้จากการศึกษาคือ กฎหมายระหว่างประเทศในปัจจุบันยังขาดกรอบที่ชัดเจนและเป็นสากลสำหรับการทำประชามติเพื่อแยกตัวโดยเฉพาะ โดยเฉพาะสถานะทางกฎหมายของลิทัวเนียแยกตัวเพื่อเอียวยายังเป็นที่ถกเถียง ทำให้มีการนำประชามติไปใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองโดยปราศจากฐานทางกฎหมาย บทความนี้จึงมีข้อเสนอแนะเชิงกฎหมายสองประการ ประการแรก ควรกำหนดขอบเขตและเงื่อนไขของการอ้างสิทธิกำหนดเจตจำนงด้วยตนเองเพื่อแยกดินแดนให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะกรณีการแยกตัวเพื่อเอียวยา ให้เป็นข้อยกเว้นที่มีขอบเขตแคบและใช้ได้เฉพาะเมื่อครบเงื่อนไข พร้อมกำหนดมาตรฐานตัวชี้วัดการเข้าเงื่อนไขที่ชัดเจน ประการที่สอง ควรพัฒนามาตรฐานสากลของการทำประชามติเพื่อเปลี่ยนแปลงสถานะของดินแดน โดยอาจต่อยอดจากหลักเกณฑ์ห้าประการข้างต้น และกำหนดให้ชัดเจนว่าการทำประชามติในพื้นที่ที่อยู่ภายใต้การใช้กำลัง การยึดครอง หรือการควบคุมโดยรัฐต่างชาติ ย่อมไม่อาจถือเป็นการแสดงเจตจำนงโดยเสรีและไม่ก่อผลทางกฎหมาย ทั้งนี้ การศึกษาต่อไปควรขยายการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบไปยังกรณีอื่น ๆ ในภูมิภาคที่หลากหลายยิ่งขึ้น เพื่อทดสอบและเสริมความหนักแน่นของกรอบการพิจารณาที่บทความนี้เสนอ

เอกสารอ้างอิง

- Beigbeder, Y. (2023). *Referendum*. Oxford Public International Law. Retrieved February 2, 2026, from <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1088>
- Bering, J. (2017). The prohibition of annexation: Lessons from Crimea. *New York University Journal of International Law and Politics*, 49(3), 747–832.
- Buchanan, A. (1997). Theories of secession. *Philosophy & Public Affairs*, 26(1), 34–61.
- Cassese, A. (1995). *Self-determination of peoples*. Cambridge University Press.
- Crawford, J. (2006). *The creation of states in international law* (2nd ed.). Clarendon Press.
- Kowal, P. (2023, January 10). *Crimea's past, and its postwar future*. GIS Reports Online. <https://www.gisreportsonline.com/r/crimea-ukraine-war/>
- Kyiv International Institute of Sociology. (2014, March 4). *How relations between Ukraine and Russia should look like? Public opinion polls' results*. <https://www.kiis.com.ua/?cat=reports&id=236&lang=eng>
- Lutsevych, O. (2021, May 13). *Myth 12: 'Crimea was always Russian'*. Chatham House. <https://www.chathamhouse.org/2021/05/myths-and-misconceptions-debate-russia/myth-12-crimea-was-always-russia>
- Montevideo Convention on the Rights and Duties of States, December 26, 1933, 165 L.N.T.S. 19.
- Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217 (Can.).
- Suksi, M. (2018). The referendum as an instrument for decision-making in autonomy-related situations. In *Autonomy and self-determination*. Edward Elgar Publishing.
- Thürer, D., & Burri, T. (2008). *Self-determination*. Oxford Public International Law. Retrieved February 15, 2026, from <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e873>
- The Editors of Encyclopaedia Britannica. (2025). *Crimean Peninsula*. Encyclopaedia Britannica. Retrieved May 15, 2026, from <https://www.britannica.com/place/Crimean-Peninsula>

- Ukraine Crisis Media Center. (2014, March 17). *Crimean “referendum”: Fraud, neo-Nazis, over 100% turnout*. <https://uacrisis.org/en/831-crimean-referendum-fraud-neo-nazis-over-100-turnout>
- United Nations General Assembly. (1970). *Declaration on principles of international law concerning friendly relations and co-operation among states* (Resolution 2625 [XXV]).
- United States Department of State. (1948). *Foreign relations of the United States, diplomatic papers, 1932, the Far East: Vol. III*. U.S. Government Printing Office.
- Venice Commission. (2014a). *Opinion on whether draft Federal Constitutional Law No. 462741-6 on amending the Federal Constitutional Law of the Russian Federation on the procedure of admission to the Russian Federation and creation of a new subject within the Russian Federation is compatible with international law* (Opinion No. 763/2014, CDL-AD(2014)004). Council of Europe.
- Venice Commission. (2014b). *Opinion on whether the decision taken by the Supreme Council of the Autonomous Republic of Crimea in Ukraine to organise a referendum on becoming a constituent territory of the Russian Federation or restoring Crimea’s 1992 Constitution is compatible with constitutional principles* (Opinion No. 762/2014, CDL-AD(2014)002). Council of Europe.