

Grænser for folkeafstemning

Det fungerede jo i Sønderjylland, hvorfor kan folk i Kosovo og Ukraine så ikke også stemme om, hvor de vil høre til? kunne man spørge. Men så enkelt er det ikke

Jørgen Kühl, 12. marts 2001

Historisk set

For 80 år siden blev den dansk-tyske grænse fastlagt ved folkeafstemninger. De byggede på princippet om den nationale selvbestemmelsesret. Det indebærer i denne sammenhæng en forestilling om, at befolkningerne i blandet-nationale grænseområde skulle få mulighed for selv at afgøre, hvilken stat de måtte ønske at tilhøre.

Folkeafstemningerne blev anvendt i begrænset omfang efter Første Verdenskrig. I fredsslutningerne blev det bestemt, at der skulle gennemføres afstemninger otte steder: I alt fire gjaldt Tysklands grænser med hhv. Polen (Allenstein og Marienwerder i 1920 samt Øvre Schlesien i 1921), Frankrig (Saarlandet i 1935) samt Danmark (Sønderjylland i 1920). To afstemninger gjaldt Østrigs grænser mod øst og syd. Her blev der stemt i Kärnten i 1920 og i Burgenland i 1921. To afstemninger skulle have fundet sted i hhv. det tidligere Østrigsk Schlesien mellem Tjekkoslaviet og Polen og i Vilnius-området mellem Litauen og Polen, men blev aldrig gennemført som planlagt. Endelig fik befolkningen i Eupen-Malmedy-området, der i 1918 var blevet indlemmet i Belgien, i 1920 mulighed for at indskrive sig i et offentligt register for dermed at tilkendegive, om man ønskede at høre under Tyskland. Det var der blot 271 af godt 64.000 indbyggere, der ønskede.

Afstemningerne førte til, at Sønderjylland blev delt, Allenstein og Marienwerder vedblev på nær en håndfuld landsbyer med at være tyske, mens Øvre Schlesien blev delt i en tysk og polsk del. Kärnten forblev i Østrig. Selv om ca. 69 procent havde slovensk som modersmål, stemte kun 41 procent i den sydlige afstemningszone for en forening med Jugoslavien. Det vestungarske Burgenland valgte at blive i Ungarn, selv om der ifølge sprogstatistikken fandtes flere tysk- end ungarsksprogede i området. Efter 15 års

internationalt styre stemte ca. 90 procent af befolkningen i Saarlandet for Tyskland. Desuden blev der på lokalt ini-tiativ afholdt fem ensidige afstemninger, som dog ikke blev internationalt anerkendt: Tre fandt sted i Østrig, hvor Vorarlberg i 1919 ønskede en indlemmelse i Schweiz, mens Tyrol og Salzburg i 1921 stemte for at blive optaget i Tyskland.

Selvbestemmelsesretten blev også brugt ensidigt på Ålands-øerne og i Vilnius-området. Åland fik dog ikke lov til at tilslutte sig Sverige på trods af en svensksproget befolkning. I stedet blev der ved international mellemkomst etableret autonomi for øgruppen i Finland, men med en demilitariseret status. Vilnius-området blev erobret af Polen, førend en international afstemning kunne finde sted. I stedet blev der i 1922 gennemført et valg, der tjente som en slags afstemning, men som blev boykottet af den litauiske befolkning. Den valgte forsamling bestod kun af polakker, som bestemte, at området skulle være en del af Polen.

I Sønderjylland gav afstemningerne i de to zoner i hhv. Nord- og Mellemslesvig et klart svar: I den første zone ønskede i februar 1920 75 procent en genforening med Danmark, mens 25 procent ønskede at blive i Tyskland. Selv om der fandtes lokale tyske flertal, var det samlede resultat for hele området afgørende.

I den anden zone stemte i marts 1920 80 procent for at blive i Tyskland, mens 20 procent stemte for Danmark. Her fandtes ingen lokale flertal for Danmark, selv om der blev stemt kommunevis, og et dansk flertal i f.eks. Flensborg ville have medført en genforening af byen med Danmark. Resultatet blev, at den dansk-tyske grænse blev fastlagt således, som den stadig ligger. Samtidig opstod der et tysk nationalt mindretal i Danmark, mens det fra 1864 betydelige danske mindretal i Tyskland blev reduceret til en rest i Sydslesvig. Der blev siden etableret mindretalsordninger på begge sider af grænsen.

Reelt var der tale om et minimum af folkeafstemninger. Mange steder i Europa kunne de nemlig være kommet på tale. Befolkninger havde til dels fremsat ønske derom, som dog ikke blev imødekommet. Det gælder f.eks. de tysksprogede mindretal navnlig i Sudeterområdet i Tjekkoslaviet og i Sydtyrol, der var blevet indlemmet i Italien. Det

gælder også for de store ungarske grupper, der blev mindretal i Tjekkoslaviet, Jugoslavien og Rumænien. Folkeafstemninger ville i de fleste tilfælde formentlig have resulteret i grænseændringer.

I stedet blev der under det nydannede Folkeforbund i Geneve etableret et system af traktater, som skulle sikre de ny nationale mindretals status. Samtidig dannede mindretallene egne internationale samarbejdsorganisationer. På europæisk plan samarbejdede mindretal, der i mange tilfælde udgjorde lokale og regionale flertal, i de Europæiske Nationalitetskongresser 1922-38. Enkelte steder blev der gennemført en befolkningsudveksling, hvor grænsedragninger blev cementeret ved, at hele mindretal blev flyttet.

Adolf Hitler udnyttede problemerne omkring de massive tyske mindretal i Centraleuropa til at fremme stortyske ambitioner. I andre tilfælde indførte han en form for folkegruppeafstemning, hvor de tysksprogede sydtyroilere måtte vælge assimilation eller at optere for deres tyskthed og dernæst flytte til Hitlers rige. Desuden blev en række tyske mindretal i Østeuropa flyttet f.eks. fra de baltiske lande, der i 1939 tilfaldt Stalins indflydelsessfære, til de tyskbesatte dele af Centraleuropa. Samtidig iværksatte Hitlertyskland deportationer og folkedrab på andre nationaliteter og grupper.

Folkeafstemninger blev kun brugt i et begrænset omfang til at fastlægge statsgrænser. I praksis må de i en europæisk sammenhæng snarere betegnes som undtagelser. De blev ikke taget i brug igen efter 1945 når der ses bort fra en indirekte brug i Saar-spørgsmålet i 1955. Grænse- og mindretalsproblemer blev i Central- og Østeuropa løst på en anden måde: Grænserne blev fastlagt af de allierede, millioner af etniske tyskere enten flygtede eller blev fordrevet, titusinder af ungarere fik samme skæbne, mens der i andre gruppers tilfælde blev påbegyndt en befolkningsudskiftning. I forbindelse med flytningen af Polens grænser mod vest blev også store befolkninger flyttet.

Efter 1989 blev der i Sovjetunionen og Jugoslavien gennemført ensidige

suverænitetserklæringer, der som følge af føderationsopløsning og international anerkendelse førte til dannelsen af ny stater. Heri ligger der et element af folkeafstemninger, men kan ikke jævnføres med f.eks. Sønderjylland i 1920. Afstemninger blev nemlig ikke taget i brug, når det gjaldt om at fastlægge grænser mellem stater. I stedet var det inden for eksisterende republik-grænser i føderale stater, at der blev stemt om netop dette områdes suverænitet og selvstændighed. Egentlige folkeafstemninger om grænseområder kom ikke på tale.

Selv om det umiddelbart kan ses som et simpelt og operationelt instrument, har det vist sig, at folkeafstemninger reelt kun har en meget begrænset anvendelighed.

Folkeafstemninger betinges af, at de stater, hvis fælles eller tilstødende grænseland måtte stå på spil, er indstillet på at respektere udfaldet af en sådan afstemning. De må være indstillet på at skulle afstå territorier til nabolandet.

Netop dét er faktisk aldrig tilfældet. I Europa findes der en række grænseområder, hvor folkeafstemninger kunne komme på tale, fordi der her findes store mindretal, der lokalt udgør flertallet, og hvis tilhørsland ligger umiddelbart på den anden side af grænsen. Det gælder f.eks. Narva-området i Estland, dele af Sydslovakiet og i det rumænsk-ungarske grænseområde. Intetsteds er de lande, der i givet fald måtte regne med at skulle afstå territorium som følge af en sådan afstemning, indstillet på at lade dette komme på tale. Udfaldet er dog ikke altid givet på forhånd, idet nationalt tilhørsforhold ikke i sig selv afgør folks faktiske valg. Materielle og andre motiver må ikke undervurderes, som afstemningerne efter 1918 viste Netop i Narva-regionens tilfælde kan det hævdes, at russerne dér ville have en interesse i at stemme for Estland. Men man kan jo aldrig være sikker.

Når der i Central- og Østeuropa senest efter 1989 alligevel har været tale om grænseændringer, er dette ikke sket som følge af flersidige folkeafstemninger, men enten på grund af folkeretlig anerkendelse eller som følge af krige med intervention fra det internationale samfunds side. DDRs tilslutning til Forbundsrepublikken Tyskland er i

denne sammenhæng et særtilfælde.

Ikke desto mindre dukker tanken om at gennemføre afstemninger hyppigt op. Det gælder f.eks. i Kosovo; men her må det konstateres, at folkeafstemninger kun vil få begrænset effekt, medmindre det er klart, hvilken territorial og befolkningsstatus der danner grundlag for afstemningerne.

Det grundlæggende problem er, at folkeafstemninger enten bliver særdeles vanskelige eller umulige at gennemføre, når der har fundet fordrivelser hhv. omfattende flugtbevægelser sted fra området. Især fordi det også på Balkan ses, at forladte boliger eller landsbyer hurtigt er blevet hjemsted for flygtninge/fordrevne fra andre regioner. Såfremt en tidligere befolkning skal kunne stemme og i givet fald stemmer for en grænseændring hvad skal der så ske med de aktuelle indbyggere, der bor i området? Hvem må i givet fald stemme? Den nuværende befolkning eller også den fordrevne hhv. flygtede?

Såfremt den oprindelige befolkning med udgangspunkt i f.eks. 1990 skal stemme, hvorledes skal en effektivering af et givet resultat sikres? Vil resultatet blive anerkendt af alle parter?

Folkeafstemninger vil måske med fordel kunne bruges, før en konflikt eskalerer □ men en sådan mulighed er så godt som aldrig givet, i og med at staten og de implicerede grupper skal samtykke om en sådan løsning. Når afstemninger vitterligt kunne finde sted efter 1918, skyldtes det, at de indgik i fredsslutningerne. Men her var civilbefolkningen ikke forinden blevet fordrevet, og det var relativt let at fastlægge rammer og vilkår. Det har ikke været tilfældet på Balkan.

Status quo kan være dynamisk, selv i grænseområder uden aktuel konflikt. I denne tid diskuteres det f.eks. i Ukraine, at et stigende antal ukrainske statsborgere tillige har søgt om rumænsk statsborgerskab. Det er muligt, fordi Rumænien (analogt til Tysklands holdning overfor etniske tyskere i Østeuropa) giver det til alle tidligere rumænske statsborgere og efterkommere, som var blevet frataget dette før 22. december 1989. Eftersom dele af Ukraine i mellemkrigstiden hørte til Rumænien som Bukovina og

Bessarabien, er der potentielt tale om ganske mange mennesker. Den ukrainske avis Kievskie vedomosti har for nylig gisnet om, at der en skønne dag vil blive tilstræbt en folkeafstemning i disse grænseområder, når Rumænien måtte blive optaget i EU. Så selve tanken ligger åbenbart heller ikke fjernt i denne del af Europa, skønt den ene side formentlig vil opfatte den som et skræmmescenario.

Folkeafstemninger kan kun gennemføres med fordel, når der på alle sider findes en vilje til at acceptere instrumentet og at rette sig efter udfaldet dvs. er villige til at afstå territorium. Samtidig er det nødvendigt, at afstemningerne foregår under international kontrol, og at de gennemføres på et klart demokratisk grundlag. Efterfølgende skal evt. mindretals rettigheder sikres. Kun når disse forudsætninger er givet, vil den slesvigske folkeafstemningserfaring kunne komme på tale andetsteds. Det er næppe tilfældet i dag.

Jørgen Kühl (tidligere direktør for Institut for Grænseregionsforskning i Åbenrå)
nuværende rektor på AP Møller Skolen, Slesvig by i Tyskland.