

LORENZ RERUP

Den territoriale selvbestemmelsesret

Nationernes stræben efter i videst muligt omfang selv at bestemme over deres anliggender ytrer sig i forskellige former. Af disse er det den *territoriale* selvbestemmelsesret, der skal behandles her, d.v.s. det idékompleks, der ligger til grund for, og de praktiske foranstaltninger, der kommer til anvendelse ved overdragelsen af et område fra den ene stat til den anden i forbindelse med en afstemning blandt det pågældende områdes befolkning.

Denne definition udelukker fra undersøgelsen såvel spørgsmålet om staternes mere eller mindre absolutte handlefrihed, den *statslige* selvbestemmelsesret (=suveræniteten), som den særlig i nutiden højst aktuelle *nationale* selvbestemmelsesret, spørgsmålet om folkenes ret til et kongenialt styre, som påberåbes af befolkningen i områder, der styres som kolonier eller befinder sig i andre afhængighedsforhold, men ønsker at opnå fuld statslig uafhængighed eller dog i det mindste selvstyre. Mens den førstnævnte form af selvbestemmelsesretten fortrinsvis er et rent folkeretligt anliggende, ligger tyngdepunktet for den nationale selvbestemmelsesrets vedkommende ofte i den problemverden, der knytter sig til et folks tilblivelsesproces og til en endnu ufærdig nations stræben efter at danne en stat og få den internationalt anerkendt.

Den territoriale selvbestemmelsesret omspænder heroverfor en væsentlig snævrere problemverden, idet den ytrer sig i for-

bindelse med færdigdannede nationers plebiscitære grænserevisioner. Denne indsnævring af problemkredsen opvejes dog af, at problemstillingen synes at være mere overskuelig end den vidtløftige problemverden, der foreligger ved de mere generelle former for selvbestemmelse. Da den territoriale selvbestemmelsesret har spillet en fremtrædende rolle i moderne europæisk politik – og ikke mindst i Danmarks historie – fortjener den særskilt opmærksomhed. Det må tilmed formodes, at den i fremtiden vil kunne hævde en betydningsfuld plads i international politik. De sidste årtiers enorme forøgelse af de uafhængige staters antal kan under visse omstændigheder medføre en stigning i antallet af grænsestridigheder, bl.a. fordi de nye stater ofte dannes inden for rammerne af undertiden ret vilkårlige kolonigrænser, hvilket antagelig nødvendiggør senere grænsereguleringer efter etniske, nationale og lign. principper.¹ Selv om den territoriale selvbestemmelses anvendelse på større problemer sikkert vil blive begrænset af storpolitiske samt økonomiske og militære hensyn, og nødvendigheden af dens udøvelse måske vil blive svækket af pankontinentale sammenslutningstendenser, der stækker enkeltstaters stræben mod national homogenitet, vil udviklingen dog kunne give den ny aktualitet som en af mulighederne for en fredelig løsning af lokale uoverensstemmelser.

Der synes således at være grund til at tage denne særlige udformning af selvbestemmelsesretten op til en undersøgelse, der omfatter en beskrivelse af de ideer, der ligger til grund for den, en drøftelse af de vanskeligheder, dens anvendelse i praksis medfører, samt et forsøg på at placere den territoriale selvbestemmelse i folkeretten.

¹ Jf R. ARON: *Nationalisme og imperialism*, 1962, s. 74 ff.; C. G. FEILBERG: *Ghana*, i *Økonomi og Politik*, 34. årg. s. 17 f.; PER KONGSTAD: *Rhodesia og Nyasaland*, o.c. s. 142 ff.; OLE KARUP PEDERSEN: *Afrikansk nationalisme*, 1963, passim, og GÜNTER DECKER: *Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen* (Göttingen 1955) s. 25 (herefter: DECKER).

Udgangspunkt for denne undersøgelse er en opstilling af de problemer, der – uden hensyn til konkrete politiske situationer – knytter sig til den territoriale selvbestemmelsesret og dens udøvelse.²

Når vi har de suveræne stater A og B samt et område C, der overgår fra A til B, kan det tilfælde, vi beskæftiger os med, udtrykkes ved følgende opstilling:

$$AC + B \rightarrow A + BC.^3$$

Overgangen af et område fra den ene stat til den anden foregår enten gennem fredelig overenskomst som *cession* eller i følge af krigsbegivenheder som *anneksion*. Begge muligheder kan kombineres med et plebiscit, som kan finde sted enten i henhold til en aftale mellem de implicerede stater eller ved et mere eller mindre irregulært arrangement.⁴ Med henblik på deres virkning kan plebisciterne opdeles i *sanktionsplebisciter*,⁵

² Medmindre andet udtrykkeligt er bemærket bruges udtrykket »selvbestemmelsesretten« i det følgende som identisk med den territoriale selvbestemmelsesret. – Udtrykket »afgiverstat« bruges om den stat, der er potentiel eller reel afgiver af et befolket område, det tilsvarende gælder for betegnelsen »modtagerstat«.

³ Andre muligheder, der ikke behandles, er:

$A + B \rightarrow AB$, dvs. fusion, eks.: Østrigs »Anschluss« i 1938,

$AB \rightarrow A + B$, dvs. secession, eks.: kolonilandenes selvstændiggørelse i nyeste tid.

Beslægtet mulighed, der heller ikke behandles: unionsopløsninger, eks.: Norge-Sverige 1905 og Island-Danmark 1944.

⁴ Den franske revolutionstids plebiscitære landerhvervelser fandt sted uden aftale med afgiverstaterne, ligeså den ital. samlingsbevægelse. De rumænske plebisciter midt i 1850'erne, de joniske øers afstemning, Nap. III's plebisciter og efterkrigstidens folkeafstemninger var derimod aftalt mellem afgiver- og modtagerstaterne.

⁵ Eksempelvis var afstemningen d. 10. febr. 1920 i Nordslesvig de facto et sanktionsplebiscit, afstemningen d. 14. marts s.å. i 2. zone (Mellemslesvig) et definitionsplebiscit. – Der haves ingen eksempler på sanktionsplebisciter, som er gået imod den aftalte cession.

der bekræfter en forud nøje aftalt cession – eller en anneksion⁶ – og *definitionsplebisciter*, der bruges til nøjere at bestemme cessionsområdets omfang. Denne sidste art plebisciter, der dog også indeholder et sanktionsmoment, kom først til anvendelse i forbindelse med fredstraktaterne efter den første verdenskrig. Med undtagelse af de dubiøse afstemninger i Belgien og i Rhinområdet i senrevolutionstiden var alle afstemninger før 1920 en bloc-afstemninger.⁷

Afgørende er, at den påtænkte landoverdragelse sættes i forbindelse med ønsker hos flertallet af det pågældende områdes befolkning. Disse ønsker kan evt. også anses for udtrykt uden plebiscit, eller de kan formidles gennem en repræsentation for befolkningen.⁸ Den plebiscitære landoverdragelse, særlig i form af et traktatlig aftalt definitionsplebiscit, er dog – trods alle de

⁶ Kombinationen anneksion og plebiscit er naturligvis dubiøs. Plebisciter af denne art har i reglen været manipulerede, de groveste eksempler i så henseende afgiver de senrevolutionære plebisciter i Belgien og Rhinfalz (1793). Problemet fik imidlertid en særlig drejning efter Tysklands anneksion af Alsace-Lorraine i 1871. Franske folkeretslærde søgte da at lancere teorier, der gennem plebisciter skulle begrænse erobringer. Se FELIX STOERK: Option u. Plebiscit, 1879, s. 171 ff. og FELIX FREUDENTHAL: Die Volksabstimmung bei Gebietsabtretungen und Eroberungen, 1891, s. 75–80.

⁷ Jf. *Encycl. of the Social Sciences*, XII, 1934, p. 166, og STRUPP: *Wörterbuch des Völkerrechts*, II, 1925, p. 275 f.

⁸ En sådan situation forelå ved den endelige afståelse af Dansk Vestindien i 1917, der fandt sted uden afstemning i cessionsområdet; men massemøder på øerne kunne tages til indtægt for, at den lokale befolkning ønskede afståelsen, og øernes kolonialråd samtykkede i overdragelsen; jf. SARAH WAMBAUGH: *A Monograph on Plebiscites. With a Collection of Official Documents* (New York 1920) s. 155 (herefter: WAMBAUGH I). – Alsace-Lorraine »desannekteredes« under henvisning til, at landsdelens repræsentanter i den franske nationalforsamling 1871 enstemmigt havde modsat sig landets anneksion gennem Tyskland; jf. SARAH WAMBAUGH: *Plebiscites Since the World War. With a Collection of Official Documents*, Vol. I, (Washington 1933) s. 17 (herefter: WAMBAUGH II). – Et nyere eksempel er Indiens indlemmelse 1. nov. 1954 af de gamle franske besiddelser i Indien efter overenskomst med afgiverstaten, og efter at de lovgivende forsamlinger i de pågældende besiddelser havde udtalt sig for indlemmelsen; jf. DECKER 49.

usikkerhedsmomenter, der i det følgende skal berøres – den territoriale selvbestemmelsesrets mest markante og sikreste udøvelsesform.

Anvendelsen af plebiscit i forbindelse med en landoverdragelse bygger på en række forestillinger, som tilsammen udgør selvbestemmelsesrettens ideologiske baggrund. Hertil må regnes en forestilling om, at der eksisterer en ubrydelig sammenhæng mellem territorium og befolkning, endvidere en forestilling om folkeafstemningsinstitutets berettigelse, herunder en forestilling om, at flertallet af et territoriums befolkning har ret til at disponere over hele territoriet,⁹ og endelig en forestilling om, at der mellem cessionsområdets befolkningsflertal og modtagerstaten eksisterer en affinitet af en eller anden art, som ikke blot gør det mere ønskværdigt for området at tilhøre modtagerstaten, men også gør det urimeligt for det at forblive i afgiverstaten. Denne sidste forestilling kan – særlig når affiniteten er af national art – være af overordentlig dynamisk natur. Den kan imidlertid i visse tilfælde helt mangle.

Desuden forudsætter anvendelsen af plebiscit i forbindelse med en landoverdragelse løsning af en række praktiske problemer, nemlig aftaler om en eventuel neutralisering af plebiscitområdet, om de valgeregler, der skal finde anvendelse, og om tidspunktet for afstemningen. Der må også være enighed om plebiscitområdets og den afstemningsberettigede befolknings afgrænsning.

Et særdeles centralt problem er endelig, hvem der kan rejse krav om, at en afstemning overhovedet skal finde sted. Forbløffende nok har i tidens løb alle implicerede parter, såvel plebiscitområdets befolkning som afgiver- eller modtagerstat kunnet være initiativtager. Dette skyldes dog mere selvbestemmelsens anvendelighed til opnåelse af et politisk mål end dens position i folkeretten. Generelt kan siges, at afgiverstatens ønske

⁹ I hvert fald så dets veto teoretisk kan hindre cessionen.

om et definitionsplebiscit ofte vil være en defensiv foranstaltning, at modtagerstatens ønske om et sanktionsplebiscit ofte udtrykker håb om derved at opnå ikke blot en loyalitetserklæring fra cessionsområdets befolkning, men også at give den påtænkte landerhvervelse større bestandighed, mens vi kommer den rene selvbestemmelse nærmest, når cessionsområdet selv rejser kravet, vel at mærke når det sker uden påvirkning udefra.

»Selvbestemmelsesret er jo, som alle Begreber, aabenbart et Ord, der kan være Genstand for Fortolkning«, udbrød en af vore udenrigsministre¹⁰ halvt ærgerligt, da han konfronteredes med dens frodige problemverden, og der er da heller ingen af de nævnte forhold og forudsætninger, som ikke er sprængfyldt med prekær problematik.

De praktiske problemer

Det er fristende at antage, at de praktiske problemer, der er forbundet med en plebiscitær landoverdragelse tydeligst må afspejle den immanente billighed og retfærdighed, som almindeligvis tilskrives plebiscittanken, og som gør den til en foranstaltning med udpræget populær appel. Når terningerne er kastet og beslutning om afholdelse af folkeafstemning er truffet, er aftalerne om det praktiske arrangement tilsyneladende af mindre vigtighed, så der bliver plads til ideelle løsninger. Denne antagelse holder dog ikke stik. Tværtimod viser det sig, at hvert af de nævnte praktiske problemer giver rum for de implicerede parters interessebrydning og at deres løsning derfor har overordentlig vidtrækkende politiske følger.

Allerede spørgsmålet om de omstændigheder, hvorunder et plebiscit skal finde sted, frembyder en lang række vanskelig-

¹⁰ Erik Scavenius i rigsdagens fortrolige fællesmøde 12. maj 1919, idet han afviste en udvidelse af selvbestemmelsesretten til »fremmede Elementer«, dvs. 3. zone; FRANZ V. JESSEN: Haandbog i det slesvigske Spørgsmaals Historie 1900-1937, Bd. II (Kbh. 1938) s. 187 (herefter: v. JESSEN II).

heder. Ud fra en moderne forestilling om at demokratiske valg forudsætter lige vilkår eller dog fair play for de deltagende partier, vil kravet om tilsvarende forhold naturligt sættes i forgrunden ved afholdelse af et territorielt plebiscit. Men hvad betyder fair play i denne forbindelse? Den afgørende forskel mellem et almindeligt indenrigsk valg og det territoriale plebiscit kan siges at ligge deri, at sidstnævnte på en måde, der svarer til en indenrigsk revolution, sætter øvrighedsstrukturen af selve det samfund, der normalt garanterer fair play, under afstemning. Under sådanne forhold kan det ikke forventes, at det angrebne samfund – d.v.s. afgiverstaten – vil forholde sig neutralt, og konsekvensen må da være, at afstemningsområdet kunstigt må neutraliseres ved at afgiverstatens myndigheder etc. i videst muligt omfang sættes ud af spillet, samtidig med at der etableres en neutral ordensmagt.

Selv når *nødvendigheden af en neutralisering* principielt erkendes, kan der imidlertid være vidtgående uoverensstemmelser om arten og graden af den nødvendige neutralisering. Instruktive er i så henseende opfattelser, der er gjort gældende af henholdsvis Karl Loewenstein, dengang bosat i München, og plebiscit-eksperten Sarah Wambaugh; det spores tydeligt, at Loewensteins baggrund er et forsøg på at afvise de vidtgående russiske krav om selvbestemmelse, der blev ført frem ved fredskonferencen i Brest-Litovsk,¹ mens Wambaugh skriver ud fra sine erfaringer efter den første verdenskrigs slutning.

Principielt overbevist om nødvendigheden af en neutralisering, forstår Loewenstein herved oprettelse af et agitationsløst tomrum, en fuldstændig isolering af det pågældende områdes befolkning. Han ynder ikke den territoriale selvbestem-

¹ KARL LOEWENSTEIN: Ueber Volksabstimmungen bei Gebietsveränderungen. Ein Beitrag zum Selbstbestimmungsrecht der Völker, s. 593 f. (Trykt i *Annalen des Deutschen Reichs für Gesetzgebung, Verwaltung u. Volkswirtschaft*, Jahrgang 1917, s. 593–642, herefter: LOEW.).

melse, men hvis den skal finde sted, bør den ikke rette sig efter momentane stemninger, men være resultat af saglig afvejning af samtlige nuværende og fremtidige ideelle og materielle betingelser. I konsekvens heraf foretrækker han afgørelse gennem repræsentation frem for direkte folkeafstemning. I alt møder vi hos ham en konservativ, stærkt abstraherende betragtningsmåde, der søger at eliminere hvad man kunne kalde plebiscitets revolutionære element.

Wambaugh ser sagen fra den praktiske side. Hun konstaterer, at plebisciterne efter den første verdenskrig er blevet afholdt efter neutralisering af de pågældende områder – en fremgangsmåde, der forud for verdenskrigen kun fandtes tilløb til, idet de implicerede parter tropper undertiden blev trukket tilbage.² Neutralisering, målt med den standard, der sattes af Versailles- og Saint-Germain-traktaterne, vil sige, at ikke blot parternes tropper evakueres, men at der også flyttes så mange embedsmænd som muligt, især de af centraladministrationen udpegede. Endvidere indsættes der en afstemningskommission, der fuldt og helt overtager området administration og afstemningens tilrettelæggelse.³ Vigtigt er, at kommissionen har fuld kontrol over politi- og justitsvæsenet, og at den har en egen troppestyrke til sin rådighed, tilstrækkelig til at ro og orden under alle forhold kan opretholdes.⁴ Agitation er tilladt inden for visse meget rummelige grænser.⁵ Kommissionen burde være mere

² WAMBAUGH II, 443 f.

³ WAMBAUGH II, 496 ff. – En omend ufuldkommen forløber havde man haft ved afstemningerne i Moldau og Valakiet 1857, hvorved de to fyrstendømmer under internationalt opsyn hvert valgte en »divan«, som havde til opgave at forene landene; WAMBAUGH I, II f., 101–22.

⁴ WAMBAUGH II, 463 ff.

⁵ I alle plebisciter (på een undtagelse nær) har begge parter propaganda været tilladt – i hvert fald i teorien. Oftest gjaldt dog visse indskrænkninger: anmeldelsespligt for møder, forbud mod angreb på de implicerede staters regeringer, deltagelse kun tilladt for stemmeberettigede etc. Jf. WAMBAUGH II, 468 ff. I praksis kunne forholdene dog arte sig ret forskelligt, bl.a. fordi parterne ikke altid var lige dygtige og pengestærke.

alsidigt sammensat end det – med undtagelse af afstemningen om Slesvig – var tilfældet efter den første verdenskrig.⁶ Wambaughs erfaringer er nedfældet i en ligefrem brugsanvisning på 18 punkter til anvendelse ved fremtidige plebisciter.⁷

Vi kan accentuere modsætningen mellem de her skitserede opfattelser yderligere. Loewenstein mener, at selvbestemmelsesens udøvelse hos den enkelte forudsætter en kompliceret tankeproces, »dessen Vornahme, wie man ohne übertreibenden Pessimismus sagen darf, der grossen Masse im notwendigen Umfange versagt ist«.⁸ Wambaugh derimod begrundet sit krav om fjernelse af alle, ikke lokalt valgte embedsmænd ikke blot med, at der herved sikres en neutral administration, men også med det synspunkt, at fjernelsen af embedsmændene vil vise eventuelle mere primitive indvånere, som er vant til disse embedsmænds almagt og uundgåelighed, at suverænitetsskiftet er praktisk gennemførligt, thi: »Belief that the power of the dominant state can never be broken by popular will is a psychological factor of great importance.«⁹

Vi skal senere komme ind på den principielle modsætning mellem Loewensteins afstemning blandt de kompetente og Wambaughs omsorg for den lille mands plebiscit. Her interesserer kun neutraliseringsaspektet og vi ser, at Loewenstein og Wambaugh med diametralt forskellige begrundelser vil sikre den af begge som nødvendig erkendte neutralitet, som knapt har andet end navn tilfælles hos dem. Loewenstein vil isolere befolkningen for at give den ro til overvejelser pro et contra. Han stoler ikke på masserne – at sige når de nationalt ophides –

⁶ Den eneste afstemningskommission, hvori der deltog neutrale, var den slesvigske, der havde et svensk og et norsk medlem. Først ved Saarafstemningen d. 13. febr. 1935 var kommissionen og dens organer helt sammensat af neutrale.

⁷ WAMBAUGH II, 506. En tilsvarende brugsanvisning giver Josef L. Kunz i *Wörterbuch des Völkerrechts*, II, 1961, s. 773.

⁸ LOEW. 615.

⁹ WAMBAUGH II, 499.

og vil derfor give overvejelserne et agitationsfrit og intellektuelt præg. Wambaugh vil gennem neutraliseringen skabe en tilstand af frihed, hvori befolkningen trygt tør bekende kulør. Hun er på det rene med, at der mindre er tale om dybtgående overvejelser end om at give folk en chance for at turde gå til valget; hun er derfor heller ikke fjendtligt indstillet mod agitation.

Forlænger vi linierne i denne modsætning ses det, at Loewensteins argumentation med dens betoning af roen, isoleringen, overvejelserne afspejler et defensivt standpunkt i favør af afgiverstaten – in casu Tyskland, der havde besat Vestrusland – mens den tilsyneladende upartiske Wambaugh går ind for en neutralisering, der med sin temporære afskaffelse af det bestående statsapparat altid vil gavne modtagerstaten, selv om der i teorien kun skabes mulighed for fair play. Denne favorisering behøver ikke at få konsekvenser for afstemningsresultatet, hvis der ekisterer et betydeligt flertal for det ene eller det andet standpunkt, og den vil selvfølgelig af afgiverstaten blive foretrukket for et plebiscit under modtagerstatens ægide. Men det kræver et veludviklet mål af selvudslettelse hos en afgiverstat at skulle samtykke i nedbrydelsen af dens magt i cessionsområdet, for at modparten end ikke skal støde på psykologiske hindringer, og praksis viser da også, at den vidtdrevne neutralisering kun accepteres i de tilfælde, hvor alternativet er afståelse uden plebiscit.

Kun et enkelt moment, der kan henregnes til de omstændigheder, hvorunder et plebiscit skal finde sted, skal endnu strejfe, nemlig *spørgsmålet om valgmanen*. Kravet om hemmelig stemmeafgivning synes så rimeligt, at det ikke trænger til yderligere argumentation,¹⁰ en analogislutning fra almindelige

¹⁰ Hemmelig stemmeafgivning er en forholdsvis moderne fremgangsmåde. De allerførste plebisciter anvendte viva voce i folkeforsamlinger; ved de italienske plebisciter af 1848 indskrev man sig på lister, først fra 1859 brugtes stemmesedler. Jf. *Encycl. of the Social Sciences*, XII, 1934, p. 165.

indenrigske valg skulle kunne være tilstrækkelig. Men spørgsmålet er ikke så ligetil. Wambaugh er opmærksom på, at folks sympatier i små samfund er velkendte,¹¹ så den blotte stemmeafgivning vil røbe, til hvilken side stemmen falder. Valgpligt – som Loewenstein kræver på grund af afstemningens vidtrækkende konsekvenser¹² – kan måske eliminere denne fare, og naturligvis kan den trænges tilbage i neutraliseringstiden, men iøvrigt vil den vel være mindre, jo bedre de implicerede parter i al almindelighed lever sammen. I områder, hvor et plebiscit kun er en temporær erstatning for en mere eller mindre udpræget terrorbalance, burde det sikkert slet ikke afholdes.

Et beslægtet praktisk spørgsmål af stor vigtighed knytter sig til *tidspunktet for afholdelsen af en afstemning*. Det er vanskeligt at fastsætte det rette afstemningstidspunkt. En folkeafstemning vil rimeligvis altid ved siden af den egentlige stillingtagen til det forelagte spørgsmål genspejle en større eller mindre grad af folkestemning, der atter kan være afhængig af konjunkturer, som intet har at gøre med det spørgsmål, der er lagt frem til afgørelse. Hvis f.eks. afgiverstaten er ramt af et militært og til dels statsligt sammenbrud – som det var tilfældet med Tyskland ved den første verdenskrigs slutning – er det klart, at jo tættere afstemningen følger på sammenbruddet,¹³

¹¹ WAMBAUGH II, 495. Jf. også KAARE SVALASTOGA og PREBEN WOLF: En by ved grænsen, 1963, s. 51, hvor forfatterne med lokal bistand – ganske vist både fra dansk og tysk side – har kunnet inddele hele Tønders vælgerbefolkning efter adresse og national indstilling.

¹² LOEW. 624 f.

¹³ Eksempelvis klagede Polen over afstemningsresultatet i Allenstein 11. juli 1920 bl.a. under henvisning til, at afstemningen burde have fundet sted straks efter krigen, inden den »tyske terror« kunne indvirke på mazurerne. Kontrolstyrken var givetvis for svag, og en stærk tysk pression må formodes at have påvirket valgresultatet, men mazurerne, der ansås for polske, kan have stemt tysk af religiøse grunde. Se WAMBAUGH II, 16, 100 og 139. – Der kan heller ikke være tvivl om, at en afstemning i Sydslesvig efter kapitulationen men inden forbundsrepublikkens oprettelse ville have givet et stort flertal bl. den indfødte befolkning for en tilslutning af landsdelen til Danmark.

des mere vil den påvirkes af faktorer, der er i afgiverstatens disfavør, mens en eller anden form for udsættelse indtil reetableringen af normale tilstande vil være en begunstiggelse af afgiverstaten.

Dette er ikke den eneste vanskelighed. Hvis det eksempelvis drejer sig om et område, der i tidligere tid gennem erobring er kommet ind under den nuværende afgiverstat, kan det hævdes, at der bør gives befolkningen lejlighed til at trække vejret frit i en ærrække, hvorunder området på prøve separeres fra afgiverstaten, eller at den måske endog bør underkastes den modsatte påvirkning, før der skrides til afstemning. Sådanne synspunkter¹⁴ er faktisk blevet fremsat bl.a. i forbindelse med Alsace-Lorraine og Sydslesvig, og det understreger kun spørgsmålets intrikate natur, at samme grundsynspunkt forekom store dele af den danske befolkning henholdsvis afskyeligt og rimeligt, alt efter hvilket konkret grænseland der tænktes på. – Et vist mindstemål af forberedelsestid er selvfølgelig nødvendigt for overhovedet at sikre en reel afstemning; på den anden side kan en for udstrakt ventetid medføre alvorlige økonomiske følger for afstemningsområdet. Wambaugh kræver et minimum af 30 dage, men anser 3–6 måneder for det heldigste,¹⁵ herved må dog ikke glemmes, at en udsættelse af så kort varighed næppe afgørende modvirker konjunkturer af den art, vi har omtalt. I praksis kan de næppe elimineres.

Det kan nok siges, at disse praktiske vanskeligheder spiller des mindre en rolle jo mere oplagt afstemningsresultatet på forhånd er. Dette er selvfølgelig rigtigt, omend det er et kuriøst

¹⁴ H. v. Treitschke: We desire, even against their will, to restore them to themselves, cit hos HANS KOHN: *The Idea of Nationalism* (Paperback ed. 1961) s. 582, note 13 (herefter: KOHN); jf. det interessante Bluntschli-citat hos FELIX STÖRK: *Option und Plebiscit*, 1879, s. 174 f. – Med hensyn til Sydslesvig: Sydslesvig-frit-bevægelsen i årene efter kapitulationen. Den ønskede Sydslesvigs frigørelse fra tysk overhøjhed; jf. JOHS. HOFFMEYER og BENT A. KOCH: *Kilder til det sydslesvigske spørgsmål 1945–55*, 1959, passim.

¹⁵ WAMBAUGH II, 501.

argument for afholdelse af en afstemning, at den godt må finde sted, eftersom man kender resultatet.¹⁶ I hvert fald må de nævnte vanskeligheder også ses i forbindelse med to andre praktiske problemer, nemlig afstemningsområdet og den afstemningsberettigede befolknings afgrænsning. Det indses umiddelbart, at der kan manipuleres således med de regler, der herved skal anvendes, at afstemningsresultatet på forhand er givet.

Afstemningsområdets grænser må vel først og fremmest være af en sådan art, at de egner sig til at være praktiske statsgrænser, når afstemningstiden er overstået. Der findes ganske vist »kunst«-grænser af anselig længde, som ikke synes at give anledning til grænsekonflikter – eksempelvis grænsen mellem USA og Kanada – men i reglen spiller geografiske, økonomiske, militære og færdselstekniske forhold en så dominerende rolle, at de til en vis grad må tilgodeses ved en grænsedragning, om den skal fungere fyldestgørende. Enklaver kan der rimeligvis ikke blive tale om; mindre enklaver ville i et moderne samfund skabe meningsløse komplikationer, med hensyn til de større tør det nok siges, at sporene efter Østpreussen og Vest-Berlin skræmmer.¹⁷

Der er imidlertid flere vanskeligheder forbundet med den rette afgrænsning af afstemningsområdet. Selv når der er tale om det tilsyneladende forholdsvis klare tilfælde, at et område, der inden for et vist åremål er blevet løst fra sit oprindelses-

¹⁶ Dette argument har været brugt af kammerherre Bernhoft i hans henvendelse til Versailles-konferencens ti-mandsråd 21. febr. 1919; jf. v. JESSEN II, 101. Han var bemyndiget til at modtage Nordslesvig uden afstemning, hvis det mod forventning skulle vise sig, at de allierede magter ikke ønskede afstemning; ssts. 65 f.

¹⁷ Sven Henningsen gør ganske vist med rette gældende (i: Den polske korridor og Danzig, 1936, s. 72 ff. og 76 ff.), at Østpreussens vanskeligheder i mellemkrigstiden ikke skyldtes korridoren, og at tyskernes fri gennemfartsret tilgodeså alle rimelige fordringer. Der kan dog ikke ses bort fra, at enklavers udsathed strider mod staters elementære sikkerhedskrav.

land, gennem selvbestemmelsens udøvelse skal genforenes med dette, kan afgrænsningen af afstemningsområdet volde kvaler. Dette illustreres tydeligt af Danmarks grænseproblem i 1920, hvor en en bloc-afstemning i hele det gamle hertugdømme Slesvig kunne have givet flertal for områdets forbliven hos Tyskland.¹⁸ Man kan modvirke dette ved at undgå en bloc-afstemninger, men disse har stor praktisk berettigelse i områder, der dels af historiske, økonomiske eller geografiske grunde danner en enhed, dels rummer en indviklet national bosættelse uden klare skillelinier. Kommunevis afstemning kan føre til særdeles vilkårlige resultater, desuden favoriserer den tyndtbefolkede dele af et territorium. Men selvfølgelig kan en bloc-afstemning være et effektivt middel til at opnå præcis det mål, der ønskes.

I de tilfælde, hvor fastsættelsen af afstemningsområdet finder sted ved frie forhandlinger mellem ligeberettigede partnere, hører den sikkert til forhandlingernes vanskeligste dagsordenpunkter. Det forslag har været fremme at bestemme afstemningsområdet som en slags gennemsnit af de implicerede parter mest yderliggående krav. Hvis afstemningen foregår en bloc, vil hver part være interesseret i at fremsætte rimelige krav, eftersom et for stort element af fremmed nationalitet øger risikoen for at det totale stemmetal skal gå forslagsstilleren imod; foretages afstemningen distriktsvis er det ligeledes i begge parter interesse at holde området så lille som muligt for at kunne drive des intensivere agitation.¹⁹ Forslaget minder om den praksis, der ved Sokrates' domfældelse anvendtes af den athenske folkedomstol ved strafudmålingen; dets svaghed er, at hvis nogen stat kan tænkes at acceptere en så kunstig regel, må den vel også kunne godtage mindre mekaniske principper til afgrænsning af sine interesser på et vitalt punkt.

Stærkt må endelig understreges, at der findes ikke få grænse-

¹⁸ V. JESSEN II, 209.

¹⁹ WAMBAUGH II, 494.

områder, hvor en nogenlunde fornuftig skillelinie overhovedet ikke kan drages, fordi parternes bosættelse er for indfiltret i hinanden, eller fordi de lever i forskellige sociale strukturer. På fredskonferencen i Lausanne 1923 afviste lord Curzon utvivlsomt med rette tanken om en folkeafstemning i Mossulområdet, hvis befolkning tildels levede nomadisk og som iøvrigt beboedes af kurdere, arabere, tyrkere og kristne. »How can you define frontiers under such conditions . . . Plebiscites are only good for a unified, not for a mixed population. For a single, not for a confused issue.«²⁰ Dette synspunkt, som allerede hos Curzon ikke var frit for bihensyn, må dog altid tages med det forbehold, at afgiverstaten kan have en interesse i at fremstille forholdene mere indviklede end de i virkeligheden er.²¹

Endelig kommer vi til det sidste af de nævnte praktiske problemer, nemlig spørgsmålet om, hvordan man skal finde frem til *den afstemningsberettigede del af befolkningen*, der – gennem udvandring eller indvandring – kan være ret forskellig fra den faktisk bosiddende befolkning i afstemningsområdet.

Hovedreglen²² bør vel under alle omstændigheder være den, at kredsen af valgberettigede skal omfatte alle, der har en vir-

²⁰ Cit. efter DECKER, 312 f. note 27.

²¹ Som et eksempel blandt mange kan nævnes Bismarcks udtalelse i den tyske rigsdag (cit. hos Stoerk, o.c., s. 143 med forkert årstal) om, at kun den blandede bosættelse hindrede ham i at ordne det dansk-tyske mellemværende i Nordslesvig: »Die Schwierigkeit der Frage liegt aber bei der Mischung der Bevölkerung eben darin, dass wir Dänen nicht an Dänemark zurückgeben können, ohne ihm [!] Deutsche mitzugeben.« Bismarck kunne dog for så vidt være i god tro, som den danske delegation på Londonkonferencen havde afvist et af Napoleon III inspireret delingsforslag med folkeafstemning. Det ville være højst betænkeligt »at dele en Provinz, under hvis Territorium forskjellige Nationaliteter mødes og brydes i umærkelige Overgange og Sammenslyngninger, i vexlende og ubestemmelige Linier«. Jf. ERIK MØLLER: *Helstatens Fald*, II, 1958, s. 87 f.

²² En sammenlignende vurdering af de afstemningsregler, der fandt anvendelse ved plebisciterne efter den første verdenskrig findes hos WAMBAUGH II, 471–84, særlig p. 476 f.

kelig interesse i territoriets skæbne,²³ og tages der hensyn til dette grundsynspunkt, kan det mere tekniske spørgsmål om valgretsalderen næppe give større vanskeligheder, men allerede kvindernes valgret²⁴ kan byde på politiske problemer, når der er tale om områder, hvor udvandring eller krigsbegivenheder især har ramt den ene parts mænd.²⁵ Noget galgenhumoristisk hedder det hos Wambaugh, at valgret også bør tilstås alle fængslede personer »in order to prevent arrest for the sole purpose of preventing the individual from exercising it. The result will be that only real criminals will be in jail.«²⁶

Anderledes vanskeligt ligger det imidlertid med hensyn til de mere fundamentale principper for udvælgelse af valgberetigede. Disse principper træder normalt ikke frem ved indenrigske valg, fordi de her skjules af statsborgerbegrebet. Der er tale om to: bopælsprincippet og fødsels- eller afstammingsprincippet;²⁷ efter det første tilkommer der alle i området bosiddende stemmeret, efter det andet alle i området fødte. I sin renhed kan intet af disse principper gennemføres, uden at folkeafstemningstanken korrumpes.

Domicilprincippet giver stemmeret til de – evt. fra afgiverstaten – indvandrede, mens det fratager de udvandrede – der kan være mere eller mindre uddrevne – deres medbestemmelseret; princippet ville altså virke til gunst for de hidtidige magthavere og konsolidere de bestående tilstande. Originalitetsprincippet – der i praksis kan være svært at gennemføre på betryggende måde – ville derimod nok ophæve eller mildne en evt. udvandrings eller uddrivelses virkninger, men også virke

²³ LOEW. 622.

²⁴ LOEW. 623, WAMBAUGH II, 477 og 501.

²⁵ Eksempelvis hævder T. G. Masaryk (i: Die Weltrevolution. Erinnerung u. Betrachtungen 1914-1918, 1925, s. 91), at tyskerne indkaldte procentvis flere slaver end tyskere til krigstjeneste.

²⁶ WAMBAUGH II, 501 f.

²⁷ LOEW. 623.

med urimelig hårdhed over for langvarigt bosatte indvandreres berettigede interesser, og dette ville være desto mere urimeligt, som det ikke ses, hvorfor udvandrere, der har kappet forbindelsen til hjemstavnen, under alle omstændigheder skulle have større medbestemmelsesret over områdets fremtid end indvandrere, der faktisk lever og virker i området og har konkrete interesser i dets fremtidige skæbne.

I praksis har man løst disse vanskeligheder ved en kombination af begge principper; en yndet sammenstilling er at tildele stemmeret til de bosiddende, der enten er født i området eller i en årrække har opholdt sig der,²⁸ herved mildnes virkningerne af det rene bopælsprincip. En tillem্পning af fødselsprincippet m.h.t. udvandring fandt sted ved nogle afstemninger efter den første verdenskrig, der gav udvandrere stemmeret, for så vidt udvandringen skyldtes fordrivelse, hvilket selvsagt voldte talrige problemer, da fordrivelse ofte vanskeligt kan dokumenteres. Men i reglen gav fødsel i området stemmeret uanset bopæl – til tyskernes fordel, skønt de ikke havde lagt mærke til det i forvejen²⁹ – ofte med ganske urimelige følger.³⁰ I Øvre Slesien og i Slesvig anvendtes desuden en interessant afart af bopælsprincippet, idet bosiddende, der ikke var født i området, men inden for visse tidsrum var blevet fordrevet af myndighederne, erholdt stemmeret.

Denne oversigt over problemer, der er forbundet med den praktiske side af selvbestemmelsesrettens udøvelse, viser meget tydeligt, at der ikke kan være tale om at konstruere en standardmodel for retfærdige plebisciter, som hvorsomhelst kan bringes

²⁸ WAMBAUGH II, 474 ff.; v. JESSEN II, 543. Kravet om bopæl varierede ved efterkrigsplebisciterne fra 20 år (Slesvig) til 1 år (Klagenfurt-området).

²⁹ WAMBAUGH II, 477.

³⁰ Jf. JOHS. ANDERSEN: *Kritisk Vurdering af Afstemningen i Sydslesvig 1920*, (1945) s. 6 f.

til anvendelse, men at der i hvert enkelt konkret tilfælde må sættes regler, der svarer til situationens særegne omstændigheder. Da det imidlertid på hvert af de nævnte punkter – den eventuelle neutralisering af afstemningsområdet, valgmåden, tidspunktet for afstemningen, plebiscitområdets og den afstemningsberettigede befolknings afgrænsning – er muligt gennem de valgte regler afgørende at påvirke afstemningsresultatet, må det formodes, at disse regler i stor udstrækning vil genspejle den styrke, afgiver- og modtagerstat er i stand til at mobilisere ved aftalen om det praktiske arrangement.

Naturligvis kan man opstille et sæt af minimumskrav³¹ som forudsætning for at der overhovedet kan være tale om et ægte plebiscit – eksempelvis: fri og lige afstemning efter en afsvælingsperiode; international og upartisk kontrol; distriktsvis afstemning med deltagelse af dem, der er født i området og/eller har været bosat i det over et bestemt åremål; derefter grænse-dragning ved hjælp af en upartisk ekspertkommission, der kan forene distrikternes afstemningsresultater med hensyntagen til økonomiske, militære og færdselstekniske faktorer – og sådanne minimumsregler vil kunne give klare resultater, hvor der forefindes et velafgrænset mindretal, og hvor forholdet mellem dette og afgiverstaten ikke er så spændt, at plebiscitet former sig som en borgerkrig eller inleder en sådan.

Herimod kan der indvendes, at under så ideelle omstændigheder kunne den pågældende landoverdragelse vel også ordnes uden afstemning. Dette er dog ikke rigtigt, dels fordi et sanktionsplebiscit i flere henseender kan være af værdi, i hvert fald for modtagerstaten, dels fordi det praktisk taget er umuligt at opstille brugbare objektive mindretalskriterier. Det emotionelle tilknytningsforhold til et folk er principielt af subjektiv art og kan ikke fyldestgørende og sikkert bestemmes ved hjælp af ydre kriterier, f.eks. sprog, etnisk særpræg, skik og brug, medlems-

³¹ Se s. 157, note 7.

skab i bestemte foreninger o.lign.,³² og der findes ingen tvingende grund til at antage, at resultatet af en grænsedragning foretaget af en ekspertkommission eo ipso skulle være mere rimeligt end når lokale kræfter bestemmer udfaldet. At det er praktisk muligt at gennemføre hæderlige og rimelige plebisciter viser erfaringen, men man kan næppe hævde at erfaringen tillige viser, at plebiscitsystemet er anvendeligt i alle tilfælde. Først og sidst kan det ikke afvises, at der til afstemningens ydre omstændigheder knytter sig en række problemer, hvis løsning ikke kan være »retfærdig«, men altid vil være bestemt af politiske målsætninger. Med føje udtaler Wambaugh: »experience teaches us that the plebiscite can be a valuable tool, but that it is an edged tool. The dangers are those of an ordinary election, considerably magnified.«³³

Den ideologiske baggrund

Den territoriale selvbestemmelsesrets problemverden er som nævnt ikke udtømt med disse overvejelser af mere praktisk natur. Dens udøvelse er også afhængig af en række ideologiske forudsætninger. Hermed være ikke sagt, at selvbestemmelsen kun kan udøves, når de implicerede parter er overbevist om disse ideologiske forudsætnings gyldighed. Lige så lidt som den erobrede behøver at tro på erobrernes ret, for at en erobring kan fuldbyrdes, lige så lidt behøver en afgiverstat tro på, at en landafståelse med plebiscit er mere retfærdig end en uden dette, for at den kan finde sted. De ideologiske forudsætnings rolle er snarere den, at deres mere eller mindre bevidste accept

³² Jf. OSCAR I. JANOWSKY: *Nationalities and National Minorities*, 1945, p. 150, »If conflict and injustice are to be avoided, there is no alternative but to recognize that fundamentally nationality is a subjective matter: one 'feels' a sense of kinship with a particular group«. Se også KOHN 10 og SVALASTOGA OG WOLF: *En by ved grænsen*, 1963, s. 63 ff.

³³ WAMBAUGH II, 506.

i hvert fald hos en af parterne gør selvbestemmelsen til en meningsfyldt proces. Uden denne baggrund var det næppe påkrævet at sætte et så kompliceret og dyrt apparat i scene.¹ Man kunne måske nøjes med en opinionsundersøgelse eller simpelthen undlade at spørge befolkningen.

En sådan forudsætning er forestillingen om, at der eksisterer en ubrydelig sammenhæng mellem territorium og befolkning. Det er denne forudsætning der bevirker, at territorium og befolkning følges ad fra afgiver- til modtagerstat. At dette ikke er nogen selvfølge fremgår med skærende klarhed af de enorme folkeflytninger, vi har oplevet i nyeste tid, i Østeuropa, Indien, Korea, Palæstina o.s.fr.² Denne forudsætning er desmere bemærkelsesværdig, som den vitterlig ofte hindrer en effektiv adskillelse af indfildrede antagonistiske grupper eller løsning af de problemer, der knytter sig til de såkaldte folkeøer. Selv en så fin og human kender af mindretalsforhold som Eduard Beneš har gjort sig til talsmand for folkeflytninger, omend kun i specielle tilfælde og i begrænset målestok.³ Sådanne mindre arrangementer kan være nyttige og kan vel gennemføres på human måde.⁴ Men mod folkeflytninger i større måle-

¹ Afstemningen i Slesvig kostede netto \$ 446.000, den i Øvre Slesien (incl. pensioner til okkupationsstyrkens sårede og dræbtes efterladte) \$ 33.000.000; jf. WAMBAUGH II, 483 f.

² Jf. den instruktive note hos DECKER 246. Antallet af tyskere, der 1945 blev fordrevet i Europa anslås til 18 mill., antallet af europæere, der i tiden 1917-51 var på fortrinsvis ufrivillig vandring anslås til 55 mill. I Indien flyttedes næsten 13 mill. mennesker, fra Nord- til Sydkorea 1,5 mill. etc. Se ssts. s. 250, note 5 og 6, om omflytninger før den anden verdenskrig.

³ Jf. JANOWSKY, o.c. 136-43. - Det er forstemmende at se Decker bruge J.s forsigtige og forbeholdne vendinger til at erklære, at han fremstiller »insbesondere die Verantwortung Eduard Beneš für die Vertreibung der Deutschen«; DECKER 251, note 6 og 261, note 25.

⁴ Selv folkeflytningen mellem Grækenland og Tyrkiet efter 1923, der skete under international kontrol, skabte problemer, som endnu i dag påvirker græsk indenrigspolitik. Janowsky tænker på exchange of minorities, eksempelvis »where farming communities live interspersed on the frontier« etc.

stok kan der rejses tungtvejende indvendinger. Da folkeflytninger er de mest yderliggående følgevirkninger af det, vi kalder affinitetsmomentet – hvorom nedenfor – og da de er det negative udtryk for den her behandlede sammenhæng ellem territorium og befolkning, kan vi kort gå ind på disse indvendinger.

Set fra en politisk synsvinkel er formålet med folkeflytninger åbenbart gennem en homogenisering af uddriverstaten at skabe stabilere forhold, end der kunne skabes da de flyttede grupper befandt sig inden for uddriverstatens grænser. Gennem en folkeflytning opnås dette resultat vel nok indadtil, men til gengæld flyttes labiliteten over i det udenrigspolitiske plan, idet de flyttede gruppers krav om tilbagevenden ikke kan undgå at påvirke tilflugtsstatens politik. Det kan måske endog hævdes, at labiliteten øges, fordi den magtanvendelse, der er uundgåelig ved folkeflytninger i større stil, vil fremkalde stærk og langvarig bitterhed. Disse virkninger vil muligvis kun holde sig i en generation eller to, men inden for dette tidsrum er usikkerheden for uddriverstaten til gengæld betragtelig og vist nok større, end hvis uddrivelsen ikke havde fundet sted.⁵

Endnu mere tvivlsomme tager folkeflytninger sig ud, når man betragter dem ud fra et rent menneskeligt synspunkt. Det må kunne hævdes uden at komme i nærheden af suspekterte Blut- und Boden-teorier, at en befolkning ordentligvis har en slags hævd på det område, den bebor,⁶ samt at der foreligger så tal-

⁵ De østeuropæiske folkeflytninger har som forudsætning Sovjetunionens kolossale magtapparat, der afskærmer uddriverstaterne mod tilflugtsstatens hævn, men også låser dem fast til en østvendt udenrigspolitik. Selvfølgelig gælder betragtningen kun for ensidige folkeflytninger og kan ikke anvendes på de mange befolkningsudvekslinger, der efter den sidste krig fandt sted mellem de østeuropæiske stater indbyrdes.

⁶ Vanskeligheden ved at begrunde den såkaldte Heimatrecht træder klart frem i den Charta der deutschen Heimatvertriebenen, som findes hos DECKER 375 f., og som vel meget opererer med Vorherre.

rige indbyrdes emotionelle og sociale bindinger mellem et områdes indbyggere, at det forekommer særdeles brutalt at ødelægge en lokal samfundsstruktur ved at berøve den dens basis. De uddrevne vil nemlig – i hvert fald når det drejer sig om mere udviklede og relativt tæt beboede tilflugtsstater – ikke kunne gøre sig håb om at rekonstruere deres hjemlige samfundsstruktur ved bosættelse en bloc. Kun som enkeltindivider vil de kunne indpasses i tilflugtsstatens samfundsliv – og vel kun når dette har gunstige konjunkturer⁷ – og indpasningsprocessen medfører for mange stor social og sjælelig elendighed, og for nogle, især ældre, vil den nødvendige omstilling være umulig.

Endelig må de retslige og økonomiske følger af en folkeflytning tages i betragtning. Det er selvsagt ganske udelukket, at der kan ydes adækvat erstatning for den skade, der opstår, når en befolkning berøves sine realværdier, produktionsmidler o.s.v.

Folkeflytninger i større stil hører derfor næppe til de løsninger, der anbefaler sig, når man vil opnå stabile og tålige forhold i et omtvistet område. Praktiske og humane overvejelser indicerer, at territoriet og befolkningen følges ad. Konsekvensen af denne tankegang er ganske vist, at ingen stat frivilligt vil tillade udøvelse af selvbestemmelsesretten i områder, der er af væsentlig betydning for den. Det kan være svært nok selv for mindre vigtige strøg.

Tyskerne Felix Stoerk og Karl Loewenstein⁸ har beskæftiget sig med dette emne. Deres argumentation er omtrent følgende: den fælles hovedtese er, at territoriet er den materielle forudsætning for staten. Dispositionsretten over territoriet må derfor »wie jedes constitutive Element der Souveränität als politisch-rechtlicher Zustand erscheinen, dessen Ursprung und Zwecke

⁷ Eksempelvis er i Grækenland indpasningen af de anatolske flygtninge ikke lykkedes; jf. DECKER 251. En modsat vurdering findes hos Aron, o.c., s. 82.

⁸ L. er efter 1933 emigreret til USA, fra 1936 professor ved Amherst College, Massachusetts.

in Richtung der *Gesammtheit* liegen«. ⁹ Ved *Gesammtheit* forstås Stoerk tilmed mere end summen af statens nulevende borgere: »auch *nacheinander* wechselseitig wirkende Lebenskreise«. Loewenstein synes at betone vigtigheden af territoriet endnu stærkere, påpeger at det primære ved en erobring altid har været territoriet, og at det allerede var et fremskridt, da man i stedet for at slå befolkningen ihjel gjorde den til slaver. »Der Boden ist das stehende Kapital der staatlich organisierten Menschheit, die Menschen auf ihm sind vor der Geschichte nur res fungibiles.« ¹⁰ Nu er for Loewenstein en landoverdragelse – den være fredelig eller krigsbetinget – ikke nogen tilfældig eller vilkårlig handling, men »ausnahmslos Staatsnotwendigkeiten, meist aller, sicherlich aber eines der beteiligten Staaten«. ¹¹ Denne statsnødvendighed kan være positiv, f.eks. når Tyskland af strategiske grunde annekterer Alsace-Lorraine, eller negativ, som når Frankrig samtykker i afståelsen af samme område for at opnå fred. Det væsentlige er: »In dem Konflikt zwischen der Staatsnot, die die verfassungsmässigen Organe zu einer Gebietsveränderung veranlasst, und dem Individualinteresse, mag es noch so unmittelbar getroffen sein, überwiegt notwendigerweise die erstere.« En lang række politiske teorier vil efter Loewenstein føre til samme resultat: »von allen diesen Gesichtspunkten aus unterliegt die Selbstbestimmung des Einzelnen (und Einzelner ist jeder noch so grosse Bruchteil gegenüber dem Staatsganzen) der beschränkenden Determinierung durch das Ganze«. ¹²

Kvintessensen af disse tankegange er noget forenklet denne: når helhedens interesse påbyder, at dele af territoriet skal afstås eller erhverves, kan brøkdelenes interesser ikke tilgodeses,

⁹ STOERK: *Option u. Plebiscit*, 1879, s. 61.

¹⁰ LOEW. 618, jf. HANS F. PETERSSON: *Power and International Order* (Lund 1964) s. 35 ff.

¹¹ LOEW. 619.

¹² LOEW. 620.

fordi en territorialforandring altid er et vitalt spørgsmål og fordi brøkdelen i vitale spørgsmål ingen ret har over for helheden.

Denne argumentation bygger på to præmisser: helhedens ret står over brøkdelen – dette spørgsmål skal vi beskæftige os med i det følgende afsnit – og: territorialforandringer er altid vitale forandringer. Denne sidste påstand holder imidlertid ikke stik. Stoerk kommer til den ved rigtigt at iagttage, at et territorium er en nødvendig bestanddel af en stat, men han slutter forkert, når han hævder: ergo er hver del af et territorium nødvendig for en stat. Loewenstein, der er betydelig mere realistisk, lader sig vildlede af sine eksempler: Helgoland¹³ og Alsace-Lorraine, som begge har fremtrædende strategisk betydning. Netop Helgoland kan måske tjene som eksempel på, at der kan være et urimeligt forhold mellem en befolknings størrelse og territoriets militære betydning. Men selv om der altså findes områder, som af militære eller økonomiske grunde er af se eminent vigtighed for en stats eksistens, at den ikke kan undvære dem eller må skifte karakter, dersom den mister dem, så består en stat også af områder, som er af varierende vigtighed og hvis tab hverken vil fratage den eksistensgrundlaget eller forandre dens karakter.

Med det udtrykkelige forbehold at sagen stiller sig anderledes for områder af særlig betydning for afgiverstaten,¹⁴ synes der ikke at være teoretiske hindringer for at lade en tilstrækkelig tæt og bofast befolkning have dispositionsret over sit territorium – forudsat man overhovedet anerkender delbefolkningens ret til at udskille sig fra afgiverstatsbefolkningen.

¹³ Tyskland erhvervede 1890 Helgoland fra Storbritannien mod at give afkald på store territorier i Afrika. Oppositionen – men ikke Gladstone selv – krævede plebiscit for øens 2.000 indbyggere, men afvistes.

¹⁴ Wambaugh ønsker desuden at reservere dispositionsretten for Folkeforbundet, når der er tale om områder, der er af vital interesse for flere stater (WAMBAUGH II, 492).

Den anden principielle forudsætning for den territoriale selvbestemmelses udøvelse er en forestilling om plebiscitinstitutets berettigelse, herunder en forestilling om, at flertallet af et territoriums befolkning kan afgøre hele dette territoriums skæbne.

Selvbestemmelsesretten i dens videste betydning er retten til at være fri for at styres af fremmede, eller positivt udtrykt: retten til selv at ordne egne affærer. Dette begrebsindhold peger klart på en væsentlig forudsætning for selvbestemmelsesretten: den er intimt knyttet til læren om folkesuveræniteten.¹⁵ Med gennembruddet af denne lære, der som teori – omend uklart og selvmodsigende – fik sin ekstreme tilspidsning af Rousseau, og som politisk princip blev knæsat af den franske revolution, blev samfundsmedlemmernes fællesvilje – la volonté générale – statslivets grundlag; alle statsorganer opfattes efter denne lære som fællesviljens eksekutorer,¹⁶ repræsentationen som en nødhjælp, nødvendiggjort af staternes størrelse. Idealet er borgernes fællesmøde. Men når omstændighederne nu ikke tillader dette, findes der en udvej: »Folkeafstemningsinstitutet er et middel, der råder bod på repræsentationssystemets ulemper og i nogen grad genindsætter folket i dets naturlige rolle som lovgiver.«¹⁷ Da folket er suverænt, og da dispositionsretten over statsterritoriet klart falder ind under folkets suveræne rettigheder,¹⁸ kan der ikke være tvivl om, at landoverdragelser efter folkesuverænitetslæren bør ledsages af, eller rettere forårsages af folkeafstemninger. Det er straks mere problematisk

¹⁵ KARL LOEWENSTEIN: *Verfassungslehre*, 1959, s. 272: Das territoriale Plebiszit... ein von Rousseau gezeugtes Kind der französischen Revolution. – Den passive side af selvbestemmelsesretten har dog utvivlsomt en forudsætning i den angelsaksiske konception af the consent of the governed.

¹⁶ GEORGE H. SABINE: *A History of Political Theory* (3rd ed. 1961) s. 592 (herefter: SABINE). – KOHN 237–59.

¹⁷ Betænkning afgivet af Forfatningskommissionen af 1946 (Kbh. 1953) s. 179 (herefter: BET.).

¹⁸ LOEW. 600.

hvem der skal stemme: befolkningen i afgiverstaten, i modtagerstaten eller befolkningen i det omstridte territorium?

Folkesuverænitetstæren opererer med et statsbegreb, der – forberedt af de vesteuropæiske nationalstatsdannelser og af de tyske territorialstater – sammensvejer et statssamfund til en organisk helhed af hidtil ukendt fasthed. Statssamfundet holdes ikke længere sammen af en dynastisk magtvilje, en statsræson eller tilfældige historiske grænser, men af den almægtige fællesvilje. Konsekvensen heraf er en styrkelse af staternes selvopholdelsesdrift, der nu ikke er forankret i enkeltes, men i helhedens interesser. »Si l'État ou la cité n'est qu'une personne morale dont la vie consiste dans l'union de ses membres, et si le plus important de ses soins est celui de sa propre conservation, il lui faut une force universelle et compulsive pour mouvoir et disposer chaque partie de la manière la plus convenable au tout«, hedder det meget følgerigtigt hos Rousseau.¹⁹ En enkelt gruppes dissens kan heroverfor ikke tillades, den ville gøre folkesuverænitetstæren inkonsistent. Loewenstein bemærker efter min mening med rette, at hævdelser »eines auf einen Bruchteil der Gesamtbürgerschaft zugeschnittenen 'Bevölkerungsrechtes' ... führt zum staatsaufhebenden Atomismus, zum politischen Chaos«. ²⁰ Ud fra læren om folkesuveræniteten alene kan der vel kun drages den konklusion, at afstemningsretten tillkommer et *helt* samfund,²¹ d.v.s. enten afgiverstaten (plus cessionsområdet), der naturligvis kan indvilge i at

¹⁹ Du Contrat Social II, 4.

²⁰ LOEW. 617. – Problemet er måske ikke helt klart hos Rousseau, hvis idealstat forudsattes at være meget lille, men i folkesuverænitetstærens praktiske udformning (Sieyès) har en cessionsret ingen plads.

²¹ Dette kom allerede frem under diskussionen om Avignons indlemmelse i Frankrig. Nationalforsamlingen modtog 27. aug. 1790 en betænkning fra sit Avignon-udvalg, hvori udtaltes: »Avignon est une province des États du pape, qui ne peut se détacher du surplus des sujets de cette puissance sans l'aveu de tous les autres citoyens qui composent avec elle cette association« (cit. hos WAMBAUGH I, 186).

afstemningen skal begrænses til cessionsområdet, eller – hvis afgiverstaten ikke er intakt – et lokalt samfund, der har organiseret sig som interimistisk stat.

Allerede hos Rousseau er det problem uløst, hvorfor la volonté générale skal være identisk med en flertalsbeslutning af samfundets medlemmer, medmindre man godtager hans optimistiske teori om, at samfundsviljen altid tilstræber det bedste og derfor har ret over for det mindretal, der ikke kan indse dette.²² Beskyttelse af mindretallet mod flertallets overgreb er i hvert fald et vanskeligt statsretligt problem, og det kompliceres yderligere i forbindelse med et territorielt plebiscit, der jo hviler på en forestilling om, at et flertal af cessionsområdets befolkning er berettiget til at disponere over hele det pågældende områdes skæbne. Dette synspunkt henter sin beviskraft fra gængs demokratisk praksis, men synes at overse den fundamentale forskel, som ligger i, at der i det ene tilfælde handles inden for en stats forfatningsmæssige rammer, i det andet uden for. Ved en afstemning inden for forfatningsmæssige rammer foreligger en mængde regler og institutioner, der begrænser virkningen af flertallets afgørelser; desuden giver det politiske spil inden for en forfatning dagens mindretal håb om at være morgendagens flertal. Overførslen af disse interne spilleregler på en ekstern engangsafstemning af overordentlig rækkevidde forekommer at have tvivlsom berettigelse, og det må undre, at der ved plebisciter ikke i det mindste forudsættes et kvalificeret flertal i lighed med de regler, der i mange stater sikrer mod overilede forfatningsændringer. Folkesuverænitetslæren kan heller ikke i dette tilfælde påberåbes, da det samfund af i grunden lige-sindede borgere, den hviler på, jo netop ikke er tilstede ved den territoriale selvbestemmelses udøvelse i et område, hvis befolkning ikke er enig om den beslutning, der skal træffes.

²² SABINE 590 ff., selv om det vel ikke entydigt fremgår af R.s skrifter, at flertallet altid har ret, jf. o.c. 592.

Der synes altså at være en del vanskeligheder forbundet med at forene folkesuverænitetens læren og det territoriale plebiscit, der tager sig ud som en vilkårlig overførsel af folkeafstemningsinstituttet til en anvendelse, der ikke følger lærens normale udformning. Disse vanskeligheder forsvinder imidlertid, når vi undersøger, hvad der i grunden udtrykkes i plebiscitet. Vi så,²³ at Loewenstein forudsatte komplicerede tankeprocesser hos de stemmeberettigede, mens Wambaugh kun ville registrere en relativt primitiv, nærmest instinktiv stillingtagen hos cessionsområdets befolkning. Det kan ikke undre, at Loewenstein i forlængelse af sin grundanskuelse foretrækker at få folkeviljen udtrykt gennem en repræsentation, hvorom Wambaugh bemærker, »that an assembly ad hoc is not, strictly speaking, a plebiscite but is a more aristocratic form of consultation, and that in a region where the upper class is of one nationality and the lower of another, the upper one, being more used to political action, will probably have an influence in the assembly out of proportion to its number in the territory«.²⁴

Til grund for denne modsætning ligger der et divergerende syn på demokrati. Alf Ross har engang opstillet modsætningen mellem direkte og repræsentativt demokrati, hvoraf det første skulle være karakteriseret ved en tro på mennesket som rationelt væsen, der har et ufejlbarligt kompas i sit instinkt, mens det andet ser mere skeptisk på menneskets ratio og tilstræber at hæmme irrationelle impulser, stemningsbølger og andet, der kan fremkaldes af en behændig propaganda, ved at forbinde tanken om den enkeltes selvstyre og ansvar med tanken om ledelse i tillid.²⁵

Wambaugh hælder utvivlsomt til den første af disse demokratiformer, og det kan vel hævdes, at de problemer, der skal

²³ S. 157 ff.

²⁴ WAMBAUGH II, 506.

²⁵ BET. 180.

afgøres af et territorielt plebiscit, er af så fundamental art, at de løses per instinkt. Den afgørelse, som den enkelte stemmeberettigede i cessionsområdet står overfor, er jo ikke en viljestilkendegivelse i forhold til denne eller hin lov, men en afgørelse af, om han vil tilhøre det ene samfund eller det andet. Med andre ord: plebisciter ved landoverdragelse forudsætter mennesket tilbageført til den samfundsløse »natur«-tilstand, hvorfra han kan indgå en *contrat social* med det ene eller det andet samfund.

Set fra denne synsvinkel forefinder vi den smukkeste harmoni mellem folkesuverænitetslæren og det territoriale plebiscit, men til gengæld dukker hestehoven – vilkårligheden – op i et andet problem: med hvilken ret supponeres et givet område som »samfundsløst«, hvis afgiverstaten ikke samtykker i cessionen? Eller for at sige det på en anden måde: hvilke kræfter er på spil, når modtagerstaten påvirker afgiverstaten til at indrømme et område selvbestemmelse?

Det forhold, der på en eller anden måde gør det bedre eller mere ønskværdigt for C at tilhøre B end A, har vi kaldt affiniteten, og vi har gjort opmærksom på, at det også indebærer det negative aspekt, at der må være grund for C til at ønske sig udskilt fra A. Kærnen i denne affinitet er selvsagt ønsket om at styres af mennesker efter eget valg. Men det særlige er, at valgkriterierne er behersket af andre motiver end når der afholdes et normalt indenrigsk valg, idet styrelsen ikke blot rationelt skal repræsentere vælgernes interesser, men samtidig skal gøre det på en ganske særlig måde, der åbenbart indeholder et stort moment af irrationalitet. Den tilgrundliggende tankegang illustreres ret rammende af et slagord fra Vest-Samoa: *Good government is no substitute for self-government.*²⁶

Rousseaus lære om *la volonté générale* indbyder ligefrem til denne udvikling. Fællesviljen med dens iboende rigtighed dan-

²⁶ Cit. hos DECKER 195, note 44.

nes nemlig kun, »dersom hvert individ umiddelbart og levende føler sig forbundet med ethvert andet individ i fællesskabet«. ²⁷ Nu tænkte Rousseau vel knapt nok i nationale baner, ²⁸ han forestillede sig små idealsamfund, nærmest svarende til hans hjemlands kantoner eller til den græske polis. Men hans dyrkelse af gruppen, fællesskabet, helheden som andet og mere end summen af medlemmerne ²⁹ måtte dog, da hans idéverden blev realiseret inden for rammerne af historiske statsdannelse, kræve en ny art loyalitet af statsborgeren over for staten, ³⁰ en binding, der blev des vigtigere som den nye statsform fra sin side også stillede anderledes vidtgående krav til den enkelte end den absolutistiske fyrstestat, der mere var et magt- end et idécentrum for sine borgere. ³¹

Den idé, der passede som hånd i handske til den af Rousseau leverede ramme, var den nationale idé. Vi kan ikke her gøre rede for denne idées vidtløftige forhistorie og problematik, men må nøjes med at give et rids af dens væsentlige indhold.

For den nationale idé er det afgørende, at den i sin nyere udformning er præget af tyske tænkere fra 2. halvdel af det 18. og begyndelsen af det 19. århundrede (især af Herder), der på grund af Tysklands politiske splittethed ikke var i stand til at lægge et klart statsborger- eller statsbegreb til grund for deres tankebygning. ³² De tog i stedet for som udgangspunkt en gruppe med visse fællestræk, folket og folkefællerne, der opfattedes som en åndelig enhed, en levende organisme, hvis kulturytringer: sprog, folkløse, sæder, historie m.v. alle åbenbarede dens fælles særegne ånd eller væsen. ³³ Det enkelte menneske

²⁷ BET. 179, SABINE 585.

²⁸ KOHN 245, 253, SABINE 594.

²⁹ SABINE 585 f., 592 og 594.

³⁰ KOHN 251.

³¹ Jf. EUGEN LEMBERG: Nationalismus I, 1964, bl.a. s. 165 ff.

³² KOHN 349 f.

³³ KOHN 351 og 428 ff.

fik først sine rette vækstbetingelser, når det erkendte sin samhörighed med folket, virkede for det, levede i det. Med andre ord accentuerer den nationale idé en gruppe – normalt bestående af fødte medlemmer – med fælles særpræg og/eller fælles kulturarv, der er sig sin enhed bevidst, eller kan gøres sin enhed bevidst, evt. på tværs af bestående politiske grænser. Da dette fællesskab som oftest kun kræver medfødte kvalifikationer af sine medlemmer, og da dets særpræg er flertydigt og emotionelt med appel både til masserne og til eliten, er det på fremragende vis egnet til at danne et identifikationsobjekt, særlig også fordi fællesskabet ikke blot opfattes som det eksisterer i nutiden, men også indbefatter en fortid, der som regel kan afgive ansatzpunkter for en glorificering.

En række objektive fælleselementer ligger til grund for at nationalismen kan sammenfatte en gruppe til en nationalitet; de vigtigste er afstamning, sprog, hjemland, sæder, religion og politisk enhed, men næsten ingen nationalitet er bygget op af alle disse elementer samtidigt, i reglen mangler et eller flere. The most essential element is a living and active corporate will,³⁴ der smelter de til rådighed stående brudstykker sammen til en helhed. Herved er det vigtigt at erindre, at nationalbevidstheden ikke behøver gribe et folk på en gang og i alle samfundslag. Enkelte grupper eller landskaber kan være førende, og »smitten« når måske først sent til alle afkroge. Heller ikke er nationalismen en bevægelse, der samtidig tager fat i de forskellige folk. Den tyske nationalfølelse blev mægtigt fremmet af krigene i den franske revolutions kølvand, fra Tyskland greb bevægelsen over på de østeuropæiske folk;³⁵ også den danske nationalfølelse er en reaktion på den tyske. Til Afrika og Asien er den først nået i vort århundrede.³⁶

³⁴ KOHN 15.

³⁵ Hermann Oncken i Resumés etc., VI. Congrès International des Sciences Historiques, Oslo 1928, s. 145 f.

³⁶ Jf. OLE KARUP PEDERSEN: Afrikansk nationalisme, 1963, især s. 152.

Den nationale idé måtte virke som en fakkel i en høstak, når den greb om sig i områder, hvor stats- og folkegrænser ikke faldt sammen. Staten havde i begyndelsen ikke interesseret de tyske teoretikere, de var selv uden magt og skulle nok holde fingrene fra rokokohoffernes kabinetspolitik. Men da den franske revolution opstillede et nyt statsbegreb, hvori folket – in casu ganske vist kun tredjestanden – var indehaver af suveræniteten, blev den nationale idé en politisk kraft af højst dynamisk art. For hvad synes mere naturligt end at alle, der er af ens væsen og vilje, samles i een stat, uanset på hvor mange kunstige politiske enheder de måtte være fordelt. Jo mere statens magt voksede lige over for den enkelte, des mere følte det nødvendigt at gøre stat og folk identisk. Den almindelige værnepligt og indførelsen af almueundervisning har vel mere end noget andet bidraget til at gøre denne nødvendighed aktuell. Rousseau havde forlangt en offentlig undervisning, der vænnede børnene til kun at opfatte deres person i relation til samfundet.³⁷ Men dette indebar, at det politiske samfund var i overensstemmelse med dets beboeres egenart. »Es liegt im Wesen der Nationalitätsidee, dass sie gerade auf Schaffung einer nationalen Regierung durch und mit Hilfe der Regierten abzielt und in der nationalen Regierung geradezu das Symbol für den dauernden Erfolg der nationalen Selbstbestimmung erblickt.«³⁸

I denne sammenhæng vil dette sige: hvor dele af et folk befinder sig uden for det pågældende folks statsområde, vil der under indflydelse af den nationale idé kunne udvikles affinitet mellem disse dele og moderlandet. Denne affinitet – der kan arte sig forskelligt alt efter hvilke fællestræk den er bygget på – vil formodentlig være des stærkere, jo mere nationalt aktive afgiver- og modtagerstaten er. En højtdreven nationalfølelse

³⁷ SABINE 586, KOHN 256.

³⁸ LOEW. 606.

i en potentiel modtagerstat (B) vil virke des mere tiltrækkende på et ligefolket mindretal (C) i en potentiel afgiverstat (A), jo mere denne indretter sig som nationalstat og evt. tilstræber national homogenisering af sin befolkning. Omvendt vil affiniteten kunne formindskes, hvis A er en såkaldt multinational stat, d.v.s. en stat, hvori forskellige nationaliteter stort set nyder samme rettigheder og på lige fod deltager i ledelsen af staten. Fremtrædende eksempler på dette er Belgien og især Schweiz.

Affiniteten kulminerer i kravet om forening af mindretal og moderfolk i samme stat. Dette er dog ikke nogen nødvendig udvikling, idet den kan bremses dels af udenrigspolitiske, dels af indenrigspolitiske forhold. Såfremt B er meget svagere end A, eller styrkeforholdet mellem A og B balancerer, eller de pågældende grænser er garanteret af et alliancesystem, vil affiniteten uanset A's tryk på C ikke kunne give andre udslag end B's forsøg på at gøre tilværelsen tålelig for C ved kulturel støtte og forsigtig diplomatisk aktion.³⁹ I dette tilfælde må man dog regne med, at jo stærkere affiniteten er, des større sandsynlighed vil der være for at kravet om forening af B og C bliver rejst, såsnart grænserne bliver labile. Omvendt: hvis B er meget stærkere end A – og iøvrigt har politisk frit spil – kan det uanset A's behandling af C med eller uden ægte affinitet mellem C og B fremkalde en grænseflytning under påskud (eller påberåbelse) af affinitet.⁴⁰ I dette tilfælde må man dog regne med, at en aggressiv politik fra B's side vil blive vanskeliggjort – omend den ikke kan forhindres – hvis det er åbenbart, at A's forhold til C ikke øger affiniteten, d.v.s. hvis A fører en forbilledlig mindretalspolitik.

Hvad er det nu der sker, når forholdene muliggør eller fremtvinger en forening af C og B? Ifølge den nationale idé sker

³⁹ Dette var den eneste hjælp Danmark efter 1871 kunne yde nordslesvigerne.

⁴⁰ Hitlers politik over for øststaterne i 1930'erne.

der det, at de statsrammer, der betragtes som kunstige, staten AC, opløses i folket A og folkedelen C, og at C derefter stilles over for valget mellem A og B. Det er altså – efter den nationale idé – ganske uberettiget at forlange folkeafstemning i hele AC. Snarere skulle der være afstemning i hele BC, men B's samtykke kan vel i reglen anses for givet. For C sker der desuden det, at det igennem plebiscitet indgår en contrat social med B.⁴¹ Om nogetsteds, så er folkeafstemningsinstituttet berettiget ved denne grundafgørelse.

Affiniteten kan som sagt være af meget varierende styrke og art. Den her givne beskrivelse svarer fortrinsvis til europæiske forhold ved den første verdenskrigs slutning, men passer næppe til f.eks. den baggrund, hvorpå der 1868 afstemtes i Dansk Vestindien. Den ved denne lejlighed foreliggende affinitet har vel bestået i et ønske om at tilslutte sig et større marked og et nærmere liggende samfund, men den har ikke spillet nogen rolle for plebiscitet, hvis afholdelse skyldtes særlige danske interesser i europæisk politik (se nedenfor).

Den folkeretlige placering

Overvejelserne over den territoriale selvbestemmelses ideologiske baggrund har ført os væk fra sagens folkeretlige side, spørgsmålet om, hvem der kan – eller vil – rejse krav om at selvbestemmelsen udøves. Der foreligger flere muligheder: at kravet rejses af afgiver- eller modtagerstat eller af dem begge, af cessionsområdet eller af udenforstående.¹ Det må dog bemærkes, at det kan være svært at afgøre, hvem der er den egentlige initiator; det er lettere at bestemme den formelle.

Umiddelbart lyder det mærkeligt, at nogen afgiverstat vil

⁴¹ Dvs. flertallet, mens mindretallet bekræfter sit tilhørsforhold til A.

¹ Den franske revolutions og den italienske samplings plebisciter afholdtes uden overenskomst med afgiverstaterne.

rejse krav om selvbestemmelsens udøvelse, men dette er dog en hyppig anvendelsesform. Blandt de tidligste eksempler er Danmark, som også på andre felter har medvirket ved plebiscit-instituttets udvikling.² Da der i slutningen af 1860'erne forhandles om salg af Dansk Vestindien til USA, insisterede Danmark på afholdelse af et plebiscit, der da også som det første uden for Europa fandt sted 9. jan. 1868 og gav salgstilhængerne et overvældende flertal.³ Forklaringen på den danske iver for en fremgangsmåde, det kun med stor møje lykkedes at få amerikanerne til at godkende, var først og fremmest hensynet til Pragfredens art. V.⁴ Denne afstemning fik ingen praktiske følger, men den særligt valgte forsamling for de joniske øer, der 23. sept. 1863 havde erklæret det som befolkningens vilje at forenes med Grækenland,⁵ opnåede at få sit ønske opfyldt. Den handlede ligeledes på afgiverstatens initiativ;⁶ England, der siden 1815 havde udøvet et protektorat over øerne, ville styrke det nyetablerede græske kongehus. På baggrund af Italiens samling var det vel også vanskeligt at holde øernes befolkning i ro;⁷ den var begyndt at kræve forening med Grækenland.

Før den første verdenskrig er det vigtigste eksempel på en landafståelse med plebiscit på afgiverstatens begæring Nizza og Savoyens overdragelse til Frankrig i 1860. Plebiscit-kravet havde her den funktion at skaffe Cavour en – særlig indenrigs-politisk nødvendig – rygdækning for den af udenrigspolitiske grunde uundgåelige landafståelse.⁸ Afstemningen fandt sted under former, der i hvert fald for Nizzas vedkommende var du-

² Jf. s. 156 f, note 6.

³ WAMBAUGH I, 149-55.

⁴ WAMBAUGH I, 950 f.

⁵ WAMBAUGH I, 853 f.

⁶ WAMBAUGH I, 16 og 122.

⁷ WAMBAUGH I, 127 f.

⁸ W. MOMMSEN: *Geschichte des Abendlandes*, 2. Aufl. 1960, s. 340 f., DECKER 87.

biøse,⁹ men ønsket om tilslutning til Frankrig var så overvældende, at selv en vidtdreven kritik synes at levne en rigelig margin.

Fælles for disse plebisciter er afgiverstatens ønske om, at afstemningen falder ud til fordel for modtagerstaten. Neutraliseringsspørgsmålet havde derfor ingen praktisk betydning. Det modsatte gælder for de territoriale plebisciter, der på afgiverstatens begæring blev afholdt i kølvandet af den første verdenskrig. Øvre Slesien og Klagenfurt-området var skuepladser for en tydeligt defensiv anvendelse af selvbestemmelsesprincippet. Begge områder skulle ifølge sejrherrenes oprindelige intentioner være afstået uden afstemning, i begge områder viste folkeviljen sig som et konservativt element til fordel for afgiverstaten, hvilket også var tilfældet ved de øvrige afstemninger i henhold til Versaillestraktaten, når undtages Nordslesvig.¹⁰ Nordslesvig indtog for så vidt en særstilling, som afstemningen her ønskedes af alle implicerede parter. Tyskerne søgte forgæves at begrænse cessionsområdet ved at forlange gennemført distriktiv afstemning i særlig kvalificerede områder.¹¹ Baggrunden for den danske interesse i en afstemning træder klart frem i kammerherre Bernhofts erklæring af 21. febr. 1919 over for fredskonferencens ti-mandsråd: dels tilsigtede man at spærre vejen for uønskede områder, d.v.s. områder, hvis overvejende danske sindelag der næredes tvivl om,¹² dels så danskerne i Nordslesvig »med Glæde hen til den Dag, da de aabenlyst kan tilkendegive deres Nationalitetsfølelse og deres Sejr over Ty-

⁹ Jf. WAMBAUGH I, 72-89. Decker harcelerer (s. 310) over disse afstemninger, men det bør dog påpeges, at de har skabt grænser, der holdt.

¹⁰ I Eupen-Malmédy fandt ingen afstemning sted, men »merely an opportunity to protest against a cession already made«; Wambaugh II, 518. - Vorarlberg ønskede 1919 tilslutning til Schweiz og foranstaltede en privat folkeafstemning, der gav 80 % tilslutning til tanken; den fik dog ingen praktiske følger. - Om Ålandsøerne se nedenfor.

¹¹ Jf. v. JESSEN II, 219 f.

¹² v. JESSEN II, 96 f.

skerne, der saaledes ikke vil have noget Paaskud til at bestride Adskillelsen«. ¹³ Sætningens slutning er des Pudels Kern. Samme tankegang møder vi i H. P. Hanssens udråb til en forsamling, der efter 14. marts 1920 krævede Flensborg indlemmet i Danmark: »Glem ikke, om tyve år er Tyskland atter stort, og stærkt, og enhver uret vi begår, er og bliver uret, men den vil også blive hævnnet, om ikke før, så om tyve år!« ¹⁴ Set fra en relativt svag modtagerstats side har et territorielt plebiscit utvivlsomt stor politisk vægt ikke blot som den lokale befolknings accept af forandringen, men også i forhold til udlandet, specielt til afgiverstaten. Udenrigspolitik domineres ikke af etiske synspunkter, men en plebiscitær grænse kan have større overlevelsesmuligheder end en anneksionsgrænse.

Den forholdsvis betydelige position den territoriale selvbestemmelse havde nået i tiden indtil 1920'erne blev undergravet af den følgende tids udvikling, da den nationale affinitet blev gjort til murbrækker for Hitlertysklands aggressive udenrigspolitik. Det mest iøjnefaldende eksempel – da Østrigs Anschluss falder uden for den her afstukne ramme – er Sudeter-spørgsmålet i 1938. Her var det talstærke tyske mindretal, der ved opløsningen af dobbeltmonarkiet uden plebiscit var kommet til Tjekkoslaviet, dog kun et påskud for likvidationen af landet, ¹⁵ og til en i München aftalt partiel afstemning kom det ikke. ¹⁶ Karakteristisk for denne og lignende misbrug ¹⁷ af

¹³ V. JESSEN II, 101, jf. også ssts. s. 65.

¹⁴ INGEBORG REFLUND THOMSEN: Hjemme i Nordslesvig, 1961, s. 98.

¹⁵ Jf. Gebhardt: Handbuch der deutschen Geschichte, 8. Aufl., Bd. IV, s. 239 ff. – Sudeterområdet var af afgørende strategisk og økonomisk betydning for Tjekkoslaviet, der selv hvis Hitler havde overholdt München-overenskomsten ville have været udleveret til Tysklands forgodtbefindende.

¹⁶ Særlig Frankrig modsatte sig tanken om et plebiscit i hele Sudeterområdet af frygt for, at dette ville medføre sammenbrud af adskillige østgrænser, o.c. 240.

¹⁷ Eksempelvis nazisternes Greuel-propaganda om polske overgreb mod landets tyske mindretal i 1939; jf. WALTHER HOFER: Die Entfesselung des zweiten Weltkrieges, 1960, s. 22 f.

selvbestemmelsesideen er, at kravet om dens gennemførelse rejses eller inspireres af en modtagerstat, der er afgiverstaten stærkt overlegen. Muligheden for misbrug er her så stor, at man næsten kunne ønske, at store nationer kun måtte bruge selvbestemmelsen i defensivt øjemed.

Hidtil har vi set på, hvem der har rejst krav om selvbestemmelsens udøvelse. Man kan imidlertid også spørge, hvem der *kan* rejse dette krav. Hvis der fandtes en territorial selvbestemmelsesret i den forstand, at den var en bestanddel af den positive folkeret, burde vel cessionsområdet være retssubjekt, d.v.s. ethvert territorium inden for en potentiel afgiverstat måtte til enhver tid som retskrav kunne gennemføre at blive forenet med modtagerstaten, måske afhængigt af visse kvalifikationer. Som stridende mod enhver stats selvopholdelsesdrift og nødvendige stræben efter stabilitet er dette åbenlyst urimeligt. Det kan ikke være i nogen stats interesse at formulere eller anerkende en almengyldig retssætning, der truer dens territoriale integritet ved at tillade landsdele at udskille sig efter ønske, en process, som i sin yderste konsekvens ovenikøbet måtte kunne gentages efter behag. Følgen af en sådan ordning ville være internationalt anarki. Betegnende nok er den territoriale selvbestemmelsesret ikke og har aldrig været nogen retssætning i den positive folkeret.¹⁸

Ikke desto mindre har den territoriale selvbestemmelsesret siden den store franske revolution spillet en rolle ved mange, omend langt fra ved alle grænseflytninger i Europa, og især omkring midten af det 19. årh. nåede den næsten at være en del

¹⁸ Jf. KNUD BERLIN: *Folkenes Selvbestemmelsesret og de nationale Mindretals Beskyttelse* (i Aarbog for de nord. interparlamentariske Grupper, 1921, s. 124 f.). – Josef L. Kunz i *Wörterbuch des Völkerrechts*, II, 1961, s. 774: »Das Plebiszit als rechtliche Voraussetzung des Erwerbs der Gebietshoheit war und ist keine Norm des allgemeinen Völkerrechts.« – Cessionsområdets befolkning optræder som indirekte retssubjekt i den såkaldte oktobernote (19. okt. 1946) fra den danske til den britiske regering, jf. Aktstykker vedr. det sydslesvigske Spørgsmaal I (Kbh. 1947) s. 379 f. og L. RERUP: *Grænsen* (Kbh. 1969) s. 80 ff.

af folkeretten. Den amerikanske gesandt i Danmark kunne i 1867 meddele sin Secretary of State, at en af grundene for det danske ønske om afstemning på de vestindiske øer var den danske regerings opfattelse, at »the modern custom in Europe upon that subject was so uniform as to amount almost to a rule of public law, and any departure from it would attract marked attention and comment if not discontent«.¹⁹ Denne udtalelse genspejler ikke blot et forståeligt ønske hos en regering, der havde interesse i at fremme selvbestemmelsesretten, men giver tillige den tilsyneladende grundmurede position, selvbestemmelsesretten havde opnået i disse år under Frankrigs auspicier og på baggrund af Italiens samling.

Den territoriale selvbestemmelsesrets historie falder i tre ret klart afgrænsede perioder. Den første dækker sig med den franske revolution. Avignon og grevskabet Venaissins indlemelse i Frankrig 1791, efter afholdelse af ganske vist endnu ufuldkomne, men dog ærligt mente afstemninger, markerer begyndelsen af denne periode som af den praktiske selvbestemmelsesret overhovedet. Den korrumperedes imidlertid snart, og hvad der foregik fra 1793–98 i Rhinlandene og i Belgien har kun overfladisk lighed med en hensyntagen til folkeviljen.

Efter revolutionstiden kom det i lang tid ikke til nogen udøvelse af selvbestemmelsesretten. Den Hellige Alliances legitime politik kunne selvsagt ikke gå i spand hverken med nationalitetsideen eller med folkesuverænitetslæren. Først februarrevolutionen bragte skred i udviklingen. Det østrigske herredømme i Italien brød midlertidigt sammen, og inden det genoprettedes, havde seks italienske stater og provinser ved hjælp af plebisciter sluttet sig til kongeriget Sardinien. Denne første sammenslutning ophævedes igen, men samspillet mellem Italien og Frankrig muliggjorde atter Italiens samling ad plebiscitære vej. Stærkt fremmet af Frankrig vandt den plebiscitære land-

¹⁹ WAMBAUGH I, 950; jf. DECKER 310.

overdragelse frem fra midten af 1850'erne – end ikke Østrig og Rusland holdt sig tilbage, men anneksionerne efter den preussisk-østrigske krig og anneksionen af Alsace-Lorraine, samt stormagternes imperialistiske kolonipolitik satte foreløbig bom for selvbestemmelsens videre anvendelse.²⁰ Denne periodes mest fremtrædende selvbestemmelsesteoretiker var italieneren Mancini, der særlig i sin tiltrædelsesforelæsning i Turin, *Della nazionalità come fondamento del diritto dei genti* (1851), søgte at basere folkeretten på nationalitetsprincippet: hvert folk skulle danne een stat, hver stat kun rumme eet folk; oprettholdelsen og udviklingen af sådanne stater skulle være hvert folks ret, når de dermed ikke truede andre folks frie tilværelse.²¹

Den tredje periode for selvbestemmelsesrettens udøvelse sætter ind med afslutningen af den første verdenskrig, der bragte selvbestemmelsesrettens udøvelse til et højdepunkt – også i teknisk henseende – selv om kun et fåtal af fredsslutningernes landafståelser blev knyttet sammen med et plebiscit.²²

Her spiller det en rolle at de tysk-russiske fredsforhandlinger, der sidst i december 1917 var begyndt i Brest-Litovsk, havde bragt selvbestemmelsesspørgsmålet i forgrunden.²³ De russiske forhandlere ønskede fred på basis af en række punkter, der bl.a.

²⁰ Kun ved overdragelsen af den svensk-vestindiske ø St. Barthélemy til Frankrig 1877 fandt et plebiscit sted – rimeligvis efter fransk ønske (WAMBAUGH I, 155 f.). – En 1883 aftalt afstemning i Tacna-Arica-området førte ikke til noget; området deltes i 1929 mellem Peru og Chile.

²¹ Jf. DECKER 70 og 86; A. NUSSBAUM: *A Concise History of the Law of Nations*, 1947, p. 225 ff., og daværende fuldmægtig Gustav Rasmussen i Salmonsen, 2. udg., XIX, 1925, under stikordet: plebiscit.

²² Se oversigten i GEBHARDT: *Handbuch der deutschen Geschichte*, 8. Aufl., Bd. IV, s. 104 f.

²³ Om den kommunistiske opfattelse af selvbestemmelsesretten se E. H. CARR: *The Bolshevik Revolution 1917-1923*, I, 1954, pp. 410-428, og den mod Carr kritiske fremstilling hos DECKER (151-75), der skelner mellem Lenins og Stalins konception (sidstnævnte understreger, at selvbestemmelsesretten må være underordnet proletariatets fællesinteresser og indrømmer i modsætning til Lenin hverken secessions- eller cessionsfrihed, men kun ret til territorial autonomi).

afviste anneksioner, krævede de tyske okkupationstroppers tilbagetrækning og restaurering af nationer, som havde tabt deres uafhængighed under krigen. Videre hed det: nationale grupper, som ikke har været uafhængige, skal gennem plebiscit selv afgøre, om de vil være uafhængige eller tilhøre en eller anden stat. Disse russiske ønsker var en naturlig konsekvens af den kommunistiske version af læren om folkenes selvbestemmelsesret, men magtmæssigt var der ved årsskiftet 1917/18 ikke dækning for et russisk krav om tilbagetrækning af centralmagternes tropper fra østområderne; i stedet for manipulerede tyskerne og østrigerne med randstaternes løsrivelsestendenser i den åbenbare hensigt her at skabe tyske indflydelsessfærer.²⁴

Den hæftige debat om de russiske fredspunkter og den tyske regerings tvetydige holdning til dem synes at have været med til at fremkalde Wilsons 14 punkter af 8. jan. 1918.²⁵ Disse 14 punkter udtaler ikke selvbestemmelsesprincippet,²⁶ men fremhæver nationalitetsprincippet og den angelsaksiske forestilling om consent of the governed, f.eks. udtalte Wilson i sit budskab til kongressen 22 jan. 1917: »no right anywhere exists to hand peoples about from sovereignty to sovereignty as if they were property«; det må dog siges, at Wilson senere lejlighedsvis tangerer selvbestemmelsen – i sit budskab til kongressen 11. febr. 1918²⁷ og i sin Mount Vernon-tale 4. juli 1918²⁸ – dog

²⁴ Jf. WAMBAUGH II, 7; DECKER 104 f.; LOEW. 593 og GEBHARDT, o.c. 67 f. – Det kom forøvrigt til et enkelt plebiscit som følge af Brest-Litovsk-freden: i Ardahan, Kars og Batum afholdtes juli 1918 under tysk og tyrkisk kontrol en afstemning, som gav overvældende flertal for tilslutning til Tyrkiet. De efterfølgende begivenheder omstødte dog delvis resultatet; jf. DECKER 107.

²⁵ WAMBAUGH II, 10; DECKER 109. – Wilsons erklæring danner dog en naturlig fortsættelse af tidligere udtalelser.

²⁶ WAMBAUGH II, 11. – Alligevel fremkaldte de 14 punkter de vildeste forhåbninger, men Wilson afviste så meget som at se på de talrige petitioner, de mere eller mindre ufri europæiske nationaliteter indbragte.

²⁷ WAMBAUGH II, 11.

²⁸ Berlin i Aarborg f. de nord. interparl. Grupper 1921, s. 122. – DECKER 111.

stadig væk kun i den passive form af consent of the governed. Wilsons hovedanliggende var så givet oprettelsen af Folkeforbundet til sikring af en varig fred gennem »mutual guarantees of political independence and territorial integrity to great and small states alike« (det 14. punkt). Den nationale selvbestemmelse blev ganske vist gennem fredsslutningerne gennemført i adskilligt større udstrækning end den territoriale, og en række øst- og sydøsteuropæiske stater så dagens lys, men de udviklede nationalitetsforhold i Østeuropa tillod sjældent nogen tilfredsstillende grænsedragning, og de nye grænser brød det »fællesmarked«, der havde eksisteret inden for det østrig-ungarske dobbeltmonarkis ramme, og henviste de nye stater til en ofte krank økonomisk skæbne.²⁹ – Det var Wilsons mening at indbygge muligheden af senere grænseforandringer i Folkeforbundspagten,³⁰ men det lykkedes ikke, tværtimod kom dennes artikel 10 til at indeholde en garanti af medlemsstaternes territoriale integritet.

Virkningerne heraf gjorde sig snart gældende, da Ålandsøerne, der beboedes af en næsten rent svensk befolkning, efter den første verdenskrig rejste krav om at forenes med Sverige.³¹ De strategisk vigtige øer havde hørt til det russiske storfyrstendømme Finland, og da dette 1917 proklamerede sin uafhængighed, fulgte øerne med, men krævede i to uofficielle folkeafstemninger at sluttes til Sverige. Dette tog sig af kravet, men kunne hverken på fredskonferencen eller hos den finske regering vinde gehør. I 1920 indbragte England sagen for Folkeforbundet under påberåbelse af, at den var egnet til at forstyrre den internationale fred. Faktisk havde finnerne ført tropper til øerne, og den svenske gesandt i Helsingfors var blevet hjemkaldt. I Folkeforbundet krævede Finland sagen afvist, da den

²⁹ Jf. OSCAR I. JANOWSKY: *Nationalities and National Minorities*, 1945, p. 11 f.

³⁰ WAMBAUGH II, 40 f. note 4; Decker 128 ff.

³¹ Jf. de to sidste kapitler af TORSTEN GIHLs fremstilling i *Den svenska utrikespolitikens historia*, IV (1951).

hørte til dets indre anliggender. Den internationale domstol var endnu ikke blevet etableret, derfor fik en international juristkommission til opgave at undersøge, om sagen faldt ind under Folkeforbundets kompetence.

Denne komité fremsatte i sin betænkning af 5. sept. 1920 den opfattelse, at Ålandsspørgsmålet ikke var et indre finsk anliggende, fordi det var opstået »à un moment ou la Finlande n'avait pas encore acquis le caractère d'un État définitivement constitué«. ³² Sagen kunne altså behandles af Folkeforbundet, der udsendte rapportører, som ikke anbefalede plebiscitær landafståelse, bl.a. fordi øerne var for små og ikke var blevet slet styret. Resultatet blev, at øerne fik en bemærkelsesværdigt vidtgående autonom status under Finland, garanteret af Folkeforbundet, ³³ desuden afsluttedes en international traktat om øernes neutralisering og demilitarisering. Det var et nyt træk, at øerne blev neutraliseret. Demilitariseret havde de været siden Ruslands nederlag i Krimkrigen, men Rusland havde befæstet øerne under den første verdenskrig under påberåbelse af, at de ikke var neutraliseret, og tanken om en neutralisering blev derfor efter krigen lanceret fra svensk side.

Til belysning af Folkeforbundets stilling til den territoriale selvbestemmelsesret er den førnævnte juristkomité's betænkning imidlertid et højst betydningsfuldt aktstykke. Den fastslår, at princippet om folkenes selvbestemmelsesret – selv om det indtager en betydelig plads i samtidens politiske tænkning – ikke kommer til udtryk i folkeforbundspagten, og at heller ikke dets optagelse i et vist antal traktater er tilstrækkeligt til at betragte det som en positiv folkeretsregel. Bortset fra udtrykkelige bestemmelser i traktater er retten til at disponere over statsterritoriet tværtimod en væsentlig bestanddel af hver stats su-

³² Ålandsfrågan inför Nationernas Förbund, I, 1920, p. 264.

³³ En ny autonomilov af 1952 indeholder ingen FN-garanti, da Sovjetunionen modsatte sig denne.

verænitet. »Le droit international positif ne reconnaît donc pas à des fractions de peuples, comme telles, le droit de se séparer par un simple acte de volonté de l'État dont elles font partie, pas plus qu'il ne reconnaît à d'autres États le droit de réclamer une telle séparation.«³⁴ I reglen tilkommer det hver definitivt konstitueret stat selv at bevilge eller nægte en del af befolkningen ret til at bestemme over sin politiske fremtid gennem en folkeafstemning eller på anden måde. Det er under normale forhold ikke noget andre stater kan blande sig i, skønt komiteen ikke kan udtale sig om, hvorvidt en åbenbar og vedvarende misbrug af suveræniteten til skade for en del af en stats befolkning kan give en international konflikt en sådan karakter, at stridsspørgsmålet må anses for at gå ud over den pågældende stats eksklusive kompetence og blive til et folkeforbundsanliggende.

Anderledes stiller sagen sig, når grundlaget for disse regler, nemlig den territoriale suverænitet, savnes. Dette kan være tilfældet, når en stat endnu ikke er færdigdannet eller befinder sig under omdannelse eller opløsning. Overgangen fra denne de facto-tilstand til en normal og definitiv retssituation kan ikke helt falde ind under en stats eksklusive kompetence. Den kan medføre forandringer i det internationale samfund som helhed såvel med henblik på medlemmernes territoriale som juridiske status og interesserer derfor i højeste grad dette samfund fra såvel et politisk som et juridisk synspunkt.

»Dans de telles conditions, le principe que les peuples doivent pouvoir disposer d'eux-mêmes peut trouver son application. Des aspirations nouvelles de certaines fractions d'un peuple, aspirations se rattachant parfois à de vieilles traditions ou se basant sur une communauté de langue et de civilisation, peuvent se faire jour et produire des effets dont il faut tenir compte dans l'intérêt de la paix intérieure et extérieure des nations.

³⁴ Alandsfrågan inför Nationernas Förbund, I, 1920, p. 238 ff.

Or, le principe qui reconnaît aux peuples le droit de disposer d'eux-mêmes est susceptible d'applications diverses, dont les plus importantes sont, d'une part, la constitution d'un État indépendant, d'autre part, le droit d'opter entre deux États déjà existants. Mais, il faut rapprocher de ce principe celui de la protection des minorités; car ils ont un but commun, qui est d'assurer à une population le maintien et le libre développement de son caractère social, ethnique et religieux.»³⁵ Under visse omstændigheder er man endda gået så vidt gennem internationale traktater at garantere visse mindretal en særstilling.

Dette var altså den territoriale selvbestemmelsesrets folkeretlige stilling i 1920'erne efter den udstrakte anvendelse, princippet havde fundet i verdenskrigens fredsslutninger: medmindre afgiverstaten samtykker, kan selvbestemmelsen højst i visse undtagelsessituationer udøves, – iøvrigt henvises til at det mål, selvbestemmelsen tilstræber, også kan opnås gennem mindretalsbeskyttelse.³⁶

Denne stilling turde være den gældende den dag i dag, da FN-pagtens artikel 2, stk. 7 formodentlig umuliggør enhver behandling af territoriale selvbestemmelsesproblemer, medmindre den potentielle afgiverstat giver sit minde³⁷ dertil eller er ude af funktion, selv om pagtens kapitler VI og VII nok skulle kunne give FN mulighed for at gribe ind, hvis afgiverstaten behandler et mindretal på en sådan måde, at den mellemfolkelige fred og sikkerhed bringes i fare. FN-pagtens gentagne, men yderst upræcise henvisning til grundsætningen om folkenes ligeret og selvbestemmelse (art. 1, stk. 2; art. 55) tager i hvert fald ikke

³⁵ o.c. 242.

³⁶ Om mindretalsbeskyttelse se bl.a. J. A. LAPONCE: *The Protection of Minorities*, 1960 og TORE MODEEN: *The International Protection of National Minorities in Europe*, 1969.

³⁷ Sikkerhedsrådet vedtog 21. april 1948, at et plebiscit skulle afgøre, om Kashmir skulle tilhøre Indien eller Pakistan. Indien har imidlertid aldrig givet sit samtykke dertil.

sigte på den territoriale selvbestemmelse, oprindelig vel knap nok på den nationale.³⁸

Den territoriale selvbestemmelsesret er altså forblevet, hvad den fra begyndelsen har været, ikke nogen retssætning, men et politisk princip,³⁹ d.v.s. et idékompleks, der under visse omstændigheder kan – men aldrig skal – lægges til grund ved grænsereguleringer o.lign. Og man kan tilføje, at den i det mindste foreløbig er trådt i skyggen for den nationale selvbestemmelsesret, som nu især ytrer sig i de omfattende antikoloniale frigørelsesbevægelser.

Konklusion

Ved et forsøg på at vurdere selvbestemmelsens anvendelighed til løsning af territoriale uoverensstemmelser mellem stater og dele af stater kan man ikke se bort fra, at netop det moment, vi i det foregående har kaldt affinitet, er dens mest farlige og tvivlsomme bestanddel, mens selve den plebiscitære udførelse af selvbestemmelsen næppe kan vække tilsvarende betænkeligheder. Plebisciter kan ganske vist manipuleres, men det kan ekspertudtalelser – hvis de overhovedet tages i betragtning – også, og plebisciter kan vitterlig arrangeres på betryggende måde. Og selv om Loewenstein mener det ironisk, er det ikke des mindre sandt, at »die ideologische Färbung der demokratischen Legitimität, die dem Territorialplebiszit von Haus aus innewohnt, übt auf die Vorstellungsgabe der heutigen Staatsmänner und Völker eine solche Überzeugungskraft aus, dass alle dagegen vorgebrachten Vernunftgründe, mögen sie auch noch so sehr der Erfahrung entsprechen, seiner fortdauernden Magie

³⁸ DECKER 187-212, 223-27, især 225, note 8; Finn Friis i Økonomi og Politik, 36. årg., 1962, s. 246 ff.

³⁹ Berlin i Aarvog f. de nord. interparl. Grupper, 1921, s. 119 f.; AXEL MØLLER: Folkeretten, 2. udg. I, 1933, s. 58 f.; DECKER 144 ff.

keinen Abbruch tun können«. ¹ Affinitetsmomentets farlighed derimod ligger ikke blot i den mulige misbrug, som en potentiel modtagerstat kan drive med det, men også deri, at selve muligheden af at det måske engang kan komme til at spille nogen rolle, kan forlede en potentiel afgiverstat til at føre en politik, der for bestandig udelukker denne mulighed, en politik, der kan spænde fra assimilations- og andre svækkelsesforsøg til uddrivelse af de befolkningsdele, der kunne have affinitet til andre stater.

Affinitetsmomentets farlighed måtte ellers også kunne bringes under kontrol, hvis staterne bestræbte sig på at være mindre »nationale«, end de europæiske stater har været i det 19. og i begyndelsen af det 20. årh., d.v.s. mindre opsatte på at skabe nationalt homogene samfund. Dette kan vel bedst opnås gennem en liberal politik over for eventuelle mindretals kulturelle interesser – evt. kulminerende i lokal autonomi – og støttes måske af den i vor tid fremherskende tendens til storsammenlutninger af ideologisk, økonomisk eller militær art, som gør mindretalsspørgsmål til forholdsvis ubetydelige anliggender, som man burde kunne tale sig til rette om.

Selv i Europa, hvor nationdannelsen stort set er afsluttet, kan dette dog volde vanskeligheder (jf. især Sydtyrolproblemet), og det må formodes, at de mange nye stater i Afrika og Asien kan komme til at gennemgå en udvikling, der vil minde om det 19. århundredes nationalisme, som jo ikke blot var idébestemt, men også en følgevirkning af statsstrukturens rivende udvikling. Affinitetsskabende konflikter og krav om territorial selvbestemmelse vil derfor sandsynligvis vedvarende høre til verdenspolitikens repertoire. Den territoriale selvbestemmelse burde – med de ovenfor behandlede indskrænkninger – kunne bidrage til at i hvert fald de mindre stykker af denne genre kan gå forholdsvis fredeligt over scenen.

¹ KARL LOEWENSTEIN: Verfassungslehre, 1959, s. 273.

En ufravigelig forudsætning herfor er, at den territoriale selvbestemmelse udøves ikke som selvtægt, men gennem formidling – og helst under opsyn – af et internationalt og upartisk organ, eller for at sige det med Thorneycrofts ord: »a disinterested body . . . in which the strength and power of one of the parties is never allowed to weigh in the balance«. Man gør imidlertid klogt i at huske fortsættelsen: »The sooner we recognize that we are a long way from that sort of thing happening the better.«² Og det bør heller ikke glemmes, at disse ord faldt i underhuset under debatten om Yaltakonferencens beslutninger vedrørende Polen.

Das territoriale Selbstbestimmungsrecht

Die Untersuchung gilt dem territorialen Selbstbestimmungsrecht, d.h. der Form des Selbstbestimmungsrechtes, die an plebiszitäre Grenzveränderungen geknüpft ist. Der Übergang eines Territoriums von einem Staat auf den andern kann auf friedliche Weise durch Cession erfolgen, oder im Zuge offener Gewaltanwendung durch Annexion geschehen. Beide Möglichkeiten können mit einer Volksabstimmung kombiniert werden. Bei diesen Abstimmungen kann zwischen Sanktions- und Definitionsplebisziten unterschieden werden. Die letztgenannte Art wurde besonders nach dem ersten Weltkrieg benutzt. Die Abstimmungen des 19. Jahrhunderts waren fast ausnahmslos Enbloc-Abstimmungen.

Die Anwendung von Volksabstimmungen bei Gebietsübertragungen setzt eine Reihe von Vorstellungen voraus, die den ideologischen Hintergrund des territorialen Selbstbestimmungsrechtes ausmachen. So wird ein unabdingbarer Zusammenhang von Gebiet und Bevölkerung vorausgesetzt, dem Volkentscheid wird eine besondere Berechtigung zugemessen und oft spielen auch Vorstellungen von einer Affinität (z.B. nationaler Art) zwischen der Bevölkerung des zu übertragenden Gebietes und der des Empfängerstaates eine hervorragende Rolle.

² Cit. hos KENNETH W. THOMPSON: *Political Realism and the Crisis of World Politics*, 1960, p. 101.

Neben einer Analyse dieses ideologischen Hintergrundes wendet sich die Untersuchung den praktischen Fragen zu, die mit der Durchführung plebiszitärer Gebietsübertragungen verbunden sind. Hierzu gehören Absprachen über eine eventuelle Neutralisierung des Abstimmungsgebietes, über die äußere Form des Volkstschiedes und über den Zeitpunkt; das Abstimmungsgebiet und die stimmberechtigte Bevölkerung müssen im Voraus genau definiert sein. Eine Betrachtung von stattgefundenen Abstimmungen zeigt, daß die jeweilige Lösung dieser praktischen Fragen das Abstimmungsergebnis sehr beeinflussen kann.

Wichtig ist schließlich die Frage, wer überhaupt die Anwendung des territorialen Selbstbestimmungsrechtes verlangen kann. Die Praxis zeigt, daß sowohl Empfänger- und Abgabestaat als auch die Bevölkerung des zu übertragenden Gebietes die Initiative hat ergreifen können – je nach der Funktion die dem Selbstbestimmungsrecht in der jeweiligen Situation zukam.

Die außerordentliche Flexibilität der Erscheinungsformen des territorialen Selbstbestimmungsrechtes macht es zu einem politischen Instrument, das gewiß sehr mißbraucht werden kann, das aber unter internationaler und unparteiischer Aufsicht und unter Einhaltung gewisser Regeln durchaus geeignet zu sein scheint, bei Gebietsübertragungen, wo weder militärische noch wirtschaftliche Gesichtspunkte dominieren, klärend und legitimierend mitzuwirken.