

delser fra personer, grupper og organisationer. I mandatet er der klare henvisninger til både FN, OSCE og Europarådet. Umiddelbart synes det hensigtsmæssigt at etablere en uvildig instans så tæt på de potentielle problemer. Omvendt foreligger der en risiko for overlapning i forhold til andre institutioner, men dette er som nævnt søgt imødegået gennem henvisning til samarbejde med disse. Stillingen som kommissær er besat med den forhenværende danske justitsminister Ole Espersen.

Man har undertiden ved at sammenligne Europarådets og OSCE's indsats og muligheder på mindretalsområdet hæftet sig ved, at OSCE-regelværket alene bestod i politiske hensigtserklæringer, mens der i Europarådets regi kunne træffes juridisk bindende aftaler. Til denne betragtning skal dog føjes, at OSCE har en væsentlig bredere medlemskreds, og at det ikke mindst er i de lande, som ikke er medlemmer af Europarådet, at mindretalsproblemerne findes. Denne forskel indsnævres imidlertid med tiltrædelsen af stadig flere lande som medlemmer af Europarådet. I indeværende år ventes således Albanien, Moldova, Kroatien og muligvis Makedonien at blive medlemmer. Man kan derfor snarere fremhæve betydningen af, at OSCE alt i alt er et bredere politisk projekt, som indgår med vægt i, hvad der ofte betegnes som Europas nye sikkerhedspolitiske arkitektur.

Fælles for alle de her nævnte dokumenter er, at de fremstår som energiske forsøg på ved hjælp af alment accepterede formuleringer at binde staterne til, om ikke i videre udstrækning formelt-juridisk så dog politisk og moralsk, at følge visse adfærdsnormer, som, hvor umiddelbart selvfølgelige de kan forekomme i teorien, i deres praktiske anvendelse ofte vil støde på meget store vanskeligheder i de forskellige lande og befolkninger. Der forsøges her lagt grundlag for pragmatiske, konkrete tiltag, som utvivlsomt kan have stor, måske afgørende betydning for løsning og/eller forebyggelse af konflikter.

Når spørgsmålene om beskyttelse af mindretal og om nærmere konkretisering af mindretalsrettigheder på måder, der kan opleves som tilfredsstillende garantier, er behæftet med så store vanskeligheder og farer, hænger det også sammen med, at spørgsmålet om at definere mindretal og mindretalsrettigheder indebærer betydelige logiske og juridiske van-

skeligheder. Hertil føjer sig selvsagt de praktiske problemer ved at omsætte principper til virkelighed.

Man kan måske i virkeligheden karakterisere bevægelsen fra folkeforbundssystem til FN-system som et pendulsving fra ét yderpunkt til et andet, og de mindretalsproblemer, man i dag står over for specielt i den tidligere kommunistiske verden, er udtryk for, at heller ikke FN-systemets abstraktioner har kunnet slå til over for virkeligheden. Det bør i den forbindelse fremhæves, at de kommunistiske lande havde kollektive rettigheder – på bekostning af de individuelle – i modsætning til de vestlige lande. Ikke mindst USA er stærkt modstander af kollektive rettigheder, hvad der har haft virkninger for hele det internationale system. Det er i et sådant lys, man skal se den lange række af andre forsøg, som er gjort på at tilgodelese løsninger af mindretalsproblemer i internationale og regionale organisationers ramme (Europarådet, OSCE) og med henblik på at supplere og komplettere FN-bestemmelserne.

IV. Løsningsmodeller

A. Generelle betragtninger

Overvejelser om, hvorvidt og hvordan der yderligere kan tilvejebringes instrumenter til løsning af mindretalsproblemerne, vil naturligvis tage deres udgangspunkt i erfaringerne efter den kolde krig, hvor en række mindretalsproblemer har aktualiseret sig, i visse tilfælde som i det tidligere Jugoslavien i form af blodige konflikter. Men det bør haves i erindring, at der herudover findes et stort antal latente mindretalsproblemer, som under visse omstændigheder vil kunne udvikle sig til tilsvarende alvorlige konflikter. Der er altså en stor arbejdsmark for forebyggelse på dette område.

Den gradvise udbygning af et stadig mere fintmasket net af multilaterale konventioner og erklæringer vil også fremover udgøre et vigtigt led i indsatsen på mindretalsområdet. Man kunne muligvis befrygte, at det stigende antal instrumenter, som overvejende havde karakter af politiske hensigtserklæringer, eller som i hvert fald var vanskelige at håndhæve, frem for at bidrage til problemernes løsning tværtimod kunne føre til en vis devaluering af den internationale indsats. Der kan nok ikke ses bort fra denne risiko, især ikke hvis der råder for stor uklarhed over den juridiske rækkevidde af