

Kommentarer til Udenrigsministeriets notat om Danmarks Tibetpolitik

Af Støttekomiteen for Tibet

Resumé

Denne rapport gennemgår ændringerne i Danmarks syn på Tibets status siden midten af det 20. århundrede med det formål at kommentere Udenrigsministeriets (UM) notat af 15. december 2009, der påstår, at verbalnoten til Kina af 9. december 2009 ikke ændrer dansk Tibetpolitik. Vi finder, at notatet er ensidigt og på nogle punkter usandt, da de skiftende regeringers syn på Tibet har ændret sig væsentligt på flere områder.

De førstehåndskilder, vi anvender, indeholder ingen entydige beviser på, at Danmark officielt og eksplicit skulle have anerkendt Kinas suverænitet over Tibet før den 9. december 2009. Dog kan resultatet af Det udenrigspolitiske Nævns møde den 23. maj 2000 muligvis tolkes som en stiltiende anerkendelse. Et brev fra UM til Støttekomiteen af 20. marts 1996 bekræfter, at Danmark ikke indtil da havde taget stilling til Tibets status, men betragtede Tibet som uafhængigt i 1912-1950. Danmark har i de sidste 2-3 årtier i praksis betragtet Tibet som en del af Folkerepublikken Kina, men det indebærer ikke nogen egentlig anerkendelse af Kinas suverænitet. Der er heller ingen vidnesbyrd om, at den danske ét-Kina-politik skulle være blevet taget i anvendelse om Tibet før 2000. Ét-Kina-politikken fandt i sig selv først sin egentlige form i 1966, hvor den endnu ikke omfattede Tibet. I notatet af 15. december 2009 samt i svaret af 21. januar 2010 på Udenrigsudvalgsspørgsmål 42 og 43 henviser UM selv kun til nylige diplomatiske hændelser i sin argumentation for, at verbalnoten ikke er udtryk for en ændret dansk Tibetpolitik, og ministeriet fremlægger ikke nogen håndgribelige beviser på, at Danmark tidligere har indtaget verbalnotens holdning.

Frem til i hvert fald 1966 anerkendte Danmark tibetanerne som et folk (i modsætning til et etnisk mindretal), der havde ret til selvbestemmelse. Det er usandt, når UM argumenterer, at FN-resolution 1723 (XVI) af 1961 tager stilling til Tibets status og kun giver tibetanerne ret til "intern" selvbestemmelse. Det eneste land, som resolutionen nævner, er Tibet, og selvbestemmelsesrettens karakter berøres ikke. Den danske regering tilsluttede sig bl.a. tibetansk selvbestemmelse pga. arbejdet i FN's koloniudvalg, og den har flere gange frem til midten af 1990'erne refereret til Kinas "invasion" og "besættelse" af Tibet, som UM i 1950 betegnede som "uretmæssig". Dalai Lama blev frem til i hvert fald 1965 beskrevet som Tibets politiske overhoved.

Den 23. maj 1996 erklærede daværende udenrigsminister Niels Helveg Petersen under en Folketingsdebat, at regeringen fuldt ud støttede et memorandum fra Tibets regering i eksil fra 1995. Her beskrev eksilregeringen Kinas styre i Tibet som kolonialisme og opfordrede andre regeringer til at undlade at tage stilling til Tibets status, eftersom det ville gribe negativt ind i deres dialog med Kina.

Den eneste Tibeterklæring, der ligesom den danske verbalnote ensidigt tilgodeser Kinas påståede interesser, er Frankrigs fra 2009. Andre lande nævner konsekvent Tibets interesser sammen med Kinas. Den danske verbalnote blander sig utidigt i en igangværende forhandlingsproces mellem Tibet og Kina og tager ensidigt stilling til fordel for den ene part. Dermed krænker den det tibetanske folks ret til fuld selvbestemmelse. Kun en udtalelse, der specifikt bryder med formuleringerne i verbalnoten kan råde bod på dette.

Indhold

1. Indledning	2
2. Danmarks holdning til spørgsmålet om Tibets status	3
2.1. Danmarks ét-Kina-politik	3
2.2. Tibets historiske forhold til Kina	4
2.3. Betydningen af at Danmark ikke har anerkendt Tibet	6
2.4. Danmarks syn på Tibets status gennem historien	6
2.5. Regeringens nylige holdningsændring i spørgsmålet om Tibets status	13
3. Sammenligninger med andre landes Tibetpolitik	19
4. Selvbestemmelsesretten	20
5. Menneskerettigheder	22
6. Kina eller Folkerepublikken Kina	22

1. Indledning

Formålet med denne rapport er at kommentere og analysere konklusionerne i Udenrigsministeriets notat af 15. december 2009 (herefter omtalt som 'notatet') om "Danmarks Tibet-politik, herunder folkeretlige aspekter" og betydningen af verbalnoten til Kina af 9. december 2009 (herefter kaldet 'verbalnoten'). Rapporten er struktureret som en nærmest punktvis gennemgang af notatet. Vi beskriver til det formål blandt andet ændringerne i Danmarks Tibetpolitik og særligt de skiftende danske regeringers syn på Tibets status siden midten af det 20. århundrede.

Denne kommentar til notatet er især baseret på et studium af deklassificerede akter¹ fra Udenrigsministeriet om Tibet fra 1947 til 1972, referater fra Folketingsdebatter, dokumenter fra Folketinget, Støttekomiteen for Tibet's korrespondance og møder med Udenrigsministeriet i de sidste 21 år, udtalelser til pressen af danske udenrigs- og statsministre samt andre førstehåndskilder. Desuden har vi rådført os med enkelte eksperter i folkeret.

I lyset af dette kildemateriale finder vi, at notatet manipulerer med kendsgerningerne. Notatet forsøger at slå fast, at verbalnoten ikke er udtryk for nogen ændring i Danmarks Tibetpolitik, og det argumenterer, at denne politik er i overensstemmelse med Dalai Lamas og tibetanernes holdning.

Vi har ikke haft adgang til alle relevante dokumenter og kan derfor ikke drage endelige konklusioner om Danmarks stillingtagen til Tibets status, men de oplysninger, vi har haft adgang til, er på den anden side tilstrækkelige til at tilbagevise flere af påstandene i notatet. Problemet i notatets fremstilling af sagen er, at det dels udelader en række relevante oplysninger og dels indfortolker nogle holdninger hos tibetanerne og FN-resolutionen fra 1961, som der ikke er belæg for. Resultatet er, at notatet fremstår som ensidigt og som et forsøg på at retfærdiggøre regeringens verbalnote til Kina, snarere end som den afbalancerede og objektive information, som Folketinget har krav på.

¹ Når ingen anden kilde er angivet, stammer de citerede kilder alle fra Udenrigsministeriets arkiv i Rigsarkivet. Vi har søgt om og fået tilladelse til at anvende og publicere de af akterne, som var fortroligstemplede.

2. Danmarks holdning til spørgsmålet om Tibets status

2.1. Danmarks ét-Kina-politik

Notatet forklarer, at den "danske ét-Kina politik betyder, at Danmark anerkender og respekterer Kinas suverænitet og territoriale integritet." Dét kan imidlertid ikke være nogen tilstrækkelig definition af, hvad ét-Kina-politikken betyder, da det er almindelig kendt, at den bl.a. omfatter Taiwan, hvor Kina på ingen måde udøver suverænitet - lige så lidt som Kina havde suverænitet i Tibet før besættelsen i 1950. Det centrale element i ét-Kina-politikken kan derfor ikke være Kinas *de facto* suverænitetsudøvelse. Kan den da antages at dreje sig om, at man accepterer de kinesiske territorialkrav? Heller ikke det giver imidlertid nogen mening, medmindre disse krav på forhånd har været genstand for en præcis specifikation og begrænsning, for Kina har fx gjort krav på den indiske delstat Arunachal Pradesh i de sidste omkring 100 år, ligesom adskillige andre områder langs Tibets grænse til Indien er under indisk kontrol, men samtidig er genstand for kinesiske territorialkrav.

Notatets definition af, hvad ét-Kina-politikken indebærer, efterlades på den måde frit svævende i luften. Notatet forklarer hverken

1. hvornår Danmark vedtog ét-Kina-politikken,
2. hvordan vedtagelsen skete
3. hvilket politisk princip, der ligger til grund for den
4. eller hvilke ændringer indholdet i ét-Kina-politikken måtte have undergået gennem årene

Det er i den forbindelse især værd at bemærke, at notatet ikke henviser til nogen dokumenter eller beslutninger, der redegør for det nærmere indhold i ét-Kina-politikken.

Ét-Kina-politikken fremstår dermed som en tom skal, der kan gives et forskelligt indhold alt efter den udenrigspolitiske situation og det indenrigspolitiske behov. For at kunne anvendes om Tibet, er det derfor nødvendigt at finde et dokument eller en udtalelse, der specifikt udmønter ét-Kina-politikken på netop dette område. En sådan eksplicit udmøntning af ét-Kina-politikkens præcise betydning for Tibet er imidlertid tilsyneladende aldrig sket. Hvis det havde været tilfældet, ville man kunne have henvist til en sådan handling, og det har vi ikke set nogen vidnesbyrd om i de dokumenter, vi har gennemgået.

Ét-Kina-politikken er da også et forholdsvis nyt fænomen i dansk Kinapolitik. Ingen af de dokumenter fra 1949 til 1972 om Danmarks forhold til henholdsvis Tibet og Kina, som vi har haft adgang til, nævner eksplicit nogen "ét-Kina-politik" eller henviser til Udenrigsministeriets nuværende udlægning af denne politik.

Ét-Kina-politikken opstod først og fremmest i forbindelse med spørgsmålet om Folkerepublikken Kinas og Republikken Kinas (Taiwans) repræsentation i FN. Førstnævnte blev optaget i FN på Taiwans bekostning i 1971.

Folketingsmedlem Ole Bjørn Kraft (KF), der havde været udenrigsminister fra den 30. oktober 1950 til den 30. september 1953, påpegede under et møde i Det udenrigspolitiske Nævn den 14. september 1960, at "de skiftende regeringer havde

Kommentarer til Udenrigsministeriets notat om Danmarks Tibetpolitik

været enige i deres syn på Kina-spørgsmålet bortset fra perioden under Korea-krigen".² Med det henviste han til, at det med undtagelse af en kortere periode efter, at Kina invaderede Nordkorea, havde været dansk politik, at Folkerepublikken Kina skulle optages i FN. Til grund for den betragtning lå, at det reelt var Folkerepublikkens regering, der kontrollerede Kina. Ét-Kina-politikken kan imidlertid ikke reduceres til dette spørgsmål.

Det var nemlig først fra 1966, at den danske politik også endeligt omfattede et ønske om, at "Formosa-regeringen skal udelukkes fra Kinas plads i FN"³ og en definition på den egentlige ét-Kina-politik således kunne siges at være opfyldt. Ét-Kina-politikken går med andre ord ikke tilbage til tiden omkring Danmarks anerkendelse af Kina i 1950, som den danske regering ellers har hævdet eller antydnet ved flere lejligheder.

Det har hele tiden netop været spørgsmålet om Kina og Taiwan, der var det centrale og oprindelige mål for ét-Kina-politikken. Det skyldtes, at Folkerepublikken Kina kun ville acceptere diplomatiske relationer med lande, der ikke anerkendte eller havde diplomatiske relationer med Taiwan. Efter en række spørgsmål fra Folketinget om Taiwan påpegede Udenrigsministeriet da også følgende den 12. maj 2004:

"Danmarks og EU's ét-Kina-politik indebærer, at det er Folkerepublikken Kina og ikke Republikken Kina/Taiwan, der anerkendes. Da FN på Generalforsamlingen i 1971 valgte at optage Folkerepublikken Kina som den legitime repræsentant for Kina i FN og tilhørende organisationer, blev Republikken Kina ekskluderet. Både Folkerepublikken Kina og Republikken Kina gør fortsat krav på at repræsentere Kina. Danmark har lige som den øvrige EU-kreds og langt hovedparten af FN's medlemslande anerkendt Folkerepublikken Kina som Kinas legitime repræsentant. *Dette er essensen af ét-Kina-politikken.*"⁴ (vores kursiv)

At ét-Kina-politikken tages i anvendelse om Tibet er tilsyneladende et fænomen, der er væsentligt nyere end ét-Kina-politikken selv. Det hænger sammen med spørgsmålet om en eksplicit dansk anerkendelse af Tibet som en del af Kina, som vi behandler herunder. Foreløbig er det blot vigtigt at bemærke, at ingen af de dokumenter, vi har set fra før 1972, henviser til Tibet som værende omfattet af en ét-Kina-politik, uanset definitionen.⁵

2.2. Tibets historiske forhold til Kina

Når en præcis udmøntning af ét-Kina-politikken er nødvendig for at kunne argumentere, at den indebærer, at Danmark opfatter Tibet som en del af Kina, skyldes det det faktum, at Tibet ikke historisk har været en del af Kina. Tibet kom desuden ikke før 1951 reelt (og ikke før 1959 formelt⁶) under kinesisk suverænitet, og også den faktiske (og ikke

² Kilde: 3.E.92/60 i 3.E.92/59 UM MIK 02:2, film 138. Møder i Det udenrigspolitiske Nævn.

³ Kilde: Oversigt fra den Politisk-Juridiske afdeling Nr. 16/1966, 29. april 1966, 3.E.92/66 (fortrolig).

⁴ http://webarkiv.ft.dk/Samling/20031/udvbiilag/URU/B84_bilag5.htm

⁵ Tibet blev nævnt i forbindelse med diskussioner om Kinas optagelse i FN under et møde i Det udenrigspolitiske Nævn den 7. september 1959, men det var for at argumentere, at Kina ikke burde optages "på baggrund af begivenhederne i Tibet", dvs. p.g.a. Kinas militære indgreb mod den tibetanske folkeopstand, der startede den 10. marts 1959, Dalai Lamas flugt til Indien, nedkæmpelsen af den væbnede tibetanske modstand og den endelige kinesiske magtovertagelse i Tibet. Kilde: 3.E.92/59 UM MIK 02:2, film 138. Møder i Det udenrigspolitiske Nævn.

⁶ Så sent som i 1960 betegnede et referat fra Udenrigsministeriet den 17-punktsaftale, som Kina tvang Tibet til at underskrive den 23. maj 1951, og som indlemmede Tibet i Kina, som en "suzerænitetsoverenskomst", altså ikke en indrømmelse af kinesisk suverænitet i Tibet. Kilde: Referat.

kun formelle) suverænitet var et åbent spørgsmål helt frem til 1960'erne. Det var nemlig først da, at de sidste rester af den organiserede væbnede tibetanske modstand på tibetansk jord blev nedkæmpet. Dermed ligger det absolut ikke lige for at konkludere, at en ét-Kina-politik også gælder for Tibet.

Tibet var fra 1720-1911 tilknyttet det manchuriske qingdynasti (der regerede Kina), men kun som en form for protektorat. Før da var Tibet uafhængigt, og landet har en historie som kongedømme, der går tilbage til godt 100 år før vor tidsregning. Tibets historie er dokumenteret af skrevne kilder på tibetansk fra tidligt i det 7. århundrede.

At Tibet i tiden 1720-1911 med nogen ret kan beskrives som en form for vasalstat under qingkejserne betød ikke, at Tibet havde mistet sin suverænitet. Kina havde i denne periode ikke suverænitet (højhedsret), men højst suzerænitet (overhøjhed/overherredømme) i Tibet. Begrebet 'suzerænitet' bliver brugt om hovedsageligt internationale relationer (dvs. forhold mellem suveræne stater), hvor den ene stat helt eller delvist repræsenterer den anden stat overfor omverdenen. I sin grundbog i folkeret, "International Law", skriver L. F. L. Oppenheim:

"Modern suzerainty involves only a few rights of the suzerain State over the vassal State which can be called constitutional rights. The rights of the suzerain State over the vassal are principally international rights, of whatever they may consist. *Suzerainty is by no means sovereignty.* It is a kind of international guardianship, since the vassal State is either absolutely or mainly represented internationally by the suzerain State."⁷ (vores kursiv)

Et suzerænitetsforhold ophæver altså ikke vasalstatens suverænitet. Med andre ord kan man sige, at Tibet var selvstændigt, men ikke helt uafhængigt i dette tidsrum. Tibet underkastede sig i denne periode aldrig qingkejserne og formaliserede aldrig protektoratet gennem nogen traktat. Forholdet mellem Kina og Tibet hvilede især på en personlig forbindelse (tibetansk: *chøyön*) mellem Dalai Lamaen og manchukejseren, hvor Dalai Lamaen var kejserens religiøse overhoved til gengæld for militær beskyttelse.⁸

I det 19. århundrede førte Tibet trods manchuernes indflydelse i nogen grad sin egen udenrigspolitik og indgik traktater med bl.a. Ladakh/Kashmir (1842 og 1852)⁹ og Nepal (1856)¹⁰. I slutningen af det 19. århundrede forsøgte Storbritannien at opnå handelsrettigheder i Tibet gennem traktater med Kina, men den tibetanske regering respekterede ikke disse aftaler, hvilket førte til en britisk invasion af Tibet i 1904. Efter qingdynastiets kollaps i 1911 udviste de tibetanske myndigheder manchuernes

FN's 16. plenarforsamling. Ad eventuelt punkt på dagsordenen: Tibet. P.J. I. j.nr.5.0.8.a., den 26. august 1960.

⁷ Citeret på side 4 i Kina-Tibet. Referat. P.J.I. jr.nr. 5.0.8., Kina-Thibet: politisk forhold, 000650-010858. Pakke I, Udenrigsministeriets arkiv.

⁸ Kina selv påberåber sig i øvrigt hverken qingdynastiets protektorat eller invasionen i 1949-51 som grundlag for sin nuværende suverænitetsudøvelse i Tibet, men argumenterer at Tibet blev en uadskillelig del af Kina i det 13. århundrede, eftersom det mongolske imperium, der erobrede både Tibet og Kina, "unified the whole of China in 1279", og at de efterfølgende regimer i Kina arvede retten til at regere Tibet. Kilde: "Tibet – Its Ownership And Human Rights Situation", p. 4. Beijing 1992: Information Office of the State Council of the People's Republic of China.

⁹ Ladakhi Letter of Agreement (1842), <http://www.tibetjustice.org/materials/treaties/treaties3.html> og Agreement Between Tibet and Kashmir (1852), <http://www.tibetjustice.org/materials/treaties/treaties4.html>

¹⁰ Treaty Between Tibet and Nepal (1856), <http://www.tibetjustice.org/materials/treaties/treaties5.html> og <http://www.tibetjustice.org/materials/treaties/treaties6.html>.

Kommentarer til Udenrigsministeriets notat om Danmarks Tibetpolitik

repræsentanter fra landet, og den 13. Dalai Lama erklærede Tibet uafhængigt¹¹. Mongoliet var det eneste land, der eksplicit anerkendte Tibet. Det skete gennem en traktat med Tibet den 11. januar 1913¹².

2.3. Betydningen af at Danmark ikke har anerkendt Tibet

Spørgsmålet om Danmarks og andre landes manglende anerkendelse af Tibet som en selvstændig stat bruges ofte i den offentlige debat som bevis på, at omverdenen opfattede eller ligefrem anerkendte Tibet som en del af Kina før 1950. Det er en fejlslutning, der skyldes et manglende kendskab til betydningen af en anerkendelse i folkeretten. Hvorvidt en stat er suveræn (som fx Taiwan er i dag) afgøres nemlig alene af effektivitetsprincippet, dvs. om den rent faktisk er i stand til at udøve sin magt på et afgrænset territorium og indgå diplomatiske relationer med andre lande. Det har været den dominerende teori i folkeretten siden anden verdenskrig og er især blevet fulgt af lande som Danmark. Det betyder, at anerkendelser af stater er deklaratoriske, ikke konstitutive. De bekræfter blot allerede bestående retsforhold. En ny (eller gammel) stats eksistens som folkeretssubjekt "med alle de retsvirkninger, der knytter sig dertil, påvirkes ikke af, at en eller flere stater afslår at anerkende den nye stat".¹³

Tibet opfyldte definitionen på en suveræn stat før 1950, hvilket er veldokumenteret.¹⁴ Det var også den danske regerings opfattelse i december 1950, hvor Udenrigsministeriet udarbejdede et baggrundsreferat om Tibets folkeretlige status (se herunder). Hvorvidt en stat også er anerkendt af andre stater er i denne sammenhæng irrelevant, da en anerkendelse som nævnt før er en rent politisk handling, der alene forpligter den anerkendende stat. Taiwan er et udmærket eksempel på en stat, som Danmark ikke anerkender, men som vi alle alligevel ved reelt er helt uafhængig. Tibet var i nogenlunde samme situation fra 1912-1950 bortset fra, at Tibet i modsætning til Taiwan også havde *erklæret* sig uafhængigt, og at befolkningen ikke var kinesere.

2.4. Danmarks syn på Tibets status gennem historien

Det fremgår af Udenrigsministeriets akter, at den danske regering i 1950'erne og 1960'erne først og fremmest tog bestik af den britiske regerings holdning og viden i spørgsmål vedrørende Tibet. Storbritannien er det vestlige land, der har haft de tætteste forbindelser med Tibet. Det skete i kraft af Storbritanniens koloniherrredømme i Indien og aggressive handelspolitik overfor nabolandene, inklusive Tibet. Fra 1904 til 1947 havde UK – med enkelte afbrydelser – således nære diplomatiske relationer til Tibets regering og dennes leder, den 13. Dalai Lama (1876-1933). De byggede fra 1914 på en traktat, "Anglo-Tibetan Declaration of 3 July 1914", som Tibet og Storbritannien underskrev i Simla i Nordindien.¹⁵ Her tilsluttede Tibets og Storbritanniens regeringer sig på den ene side udkastet til en anden - men mislykket - traktat, "Convention between Great Britain, China, and Tibet, Simla 1914"¹⁶, men frakendte på den anden side Kina

¹¹ Proclamation Issued by His Holiness the Dalai Lama XIII (1913), <http://www.tibetjustice.org/materials/tibet/tibet1.html>.

¹² Treaty of Friendship and Alliance Between the Government of Mongolia and Tibet (1913), <http://www.tibetjustice.org/materials/treaties/treaties14.html>.

¹³ Kilde: Resolution vedtaget af "folkeretsinstituttet i 1936", citeret i "Folkeretlige spørgsmål vedrørende anerkendelse af nye stater og regeringer". Jr. nr. 5.D.34. Udenrigsministeriet, den 5. maj 1965.

¹⁴ Listen over relevante kilder er lang, men den mest betydningsfulde og detaljerede gennemgang er M. C. Goldstein: A History of Modern Tibet, 1913-1951. Berkeley 1989.

¹⁵ Melvyn C. Goldstein: A History of Modern Tibet, 1913-1951, pp. 832-841. New Delhi 1993 [1989]: Munshiram Manoharlal Publishers. Se også <http://www.tibetjustice.org/materials/treaties/treaties15.html>.

¹⁶ <http://www.tibetjustice.org/materials/treaties/treaties16.html>

Kommentarer til Udenrigsministeriets notat om Danmarks Tibetpolitik

"the enjoyment of all privileges accruing therefrom", "so long as the Government of China withholds signature to the aforesaid convention". Den kinesiske forhandler satte sine initialer på sidstnævnte traktattekst, men Kinas regering ratificerede aldrig aftalen og mistede dermed den ret til suzerænitet i Tibet (betinget af reelt tibetansk selvstyre og afholdelse "from interference in the administration of Outer Tibet"), som var omtalt i udkastet. I kraft af den tibetansk-britiske aftale anerkendte Storbritannien egentlig Tibets fulde uafhængighed. Dog var Storbritanniens officielle politik efter den første verdenskrig at indrømme Kina nominel suzerænitet i Tibet. Helt frem til 2008 anerkendte Storbritannien Kinas "special position in Tibet", men betingede denne af reel tibetansk autonomi.

Danmark anerkendte Den kinesiske Folkerepublik telegrafisk den 9. januar 1950 – 3 dage efter Storbritannien og 2 efter Norge. Den relativt hurtige anerkendelse skete primært af hensyn til de danske handelsinteresser i Kina. På et møde i Udenrigsministeriet den 30. september 1949 med deltagelse af ØK og Store Nordiske havde man besluttet at give de økonomiske interesser højere prioritet end de politiske¹⁷, inklusive ønsket om at vente på, at den nye kinesiske regering havde anerkendt Kinas internationale forpligtelser.

Udenrigsministeriets akter vedrørende spørgsmålet om Danmarks anerkendelse af Folkerepublikken nævner hverken Tibet eller spørgsmålet om udstrækningen af Kinas territorium. Det tog man ikke stilling til. Det fremgår blot, at man betragtede det som afgørende for anerkendelsen af Kinas nye regering, at den havde effektiv kontrol med "størsteparten af det kinesiske territorium".¹⁸

Situationen i Tibet den 9. januar 1950 var den, at de kommunistiske styrker nogle måneder forinden havde invaderet det meste af Amdo (Nordøstt Tibet), som indtil da nominelt (men for store områders vedkommende ikke i praksis) hørte under de kinesiske provinser Qinghai og Gansu. Desuden havde Folkets Befrielseshær fået de tibetanske ledere i det centrale og østlige Kham (Østt Tibet) til at overgive sig. Den kinesiske hær tog i de følgende måneder opstilling i flere områder langs grænsen til den uafhængige centraltibetanske stat styret fra Lhasa, men havde endnu ikke overskredet dennes grænser. Centralt Tibet var derfor ikke under kinesisk kontrol, da Danmark anerkendte Kina. Kina invaderede først Centralt Tibet den 6. oktober 1950 (samtidig med at Kina påbegyndte sin invasion af Nordkorea) og nåede kun Lhasa i 1951.

Den danske regering var på dette tidspunkt udmærket klar over Tibets status som et selvstændigt land. Det fremgår fx af den 3. danske centralasiatiske ekspeditions bestræbelser på at planlægge en rejse fra Indien til Sikkim, Tibet og videre til Kina¹⁹. Udenrigsministeriet såvel som de danske repræsentationer i Indien og Kina deltog i planlægningen og refererer både i deres interne og eksterne korrespondance til Tibet som en stat og til dennes regering i Lhasa. Den 28. maj 1948 noterede Alex Mørch fra den danske repræsentation i Shanghai, at han havde spurgt den kinesiske regering, om den " vilde tillade Medlemmer af Ekspeditionen i 1949 at rejse dels fra Khukhu Nor via Tangar og Sining til Alashan". Kokonorsøen i den nuværende Qinghaiprovins var

¹⁷ 173.D.1.a. Kina. Indrepolitisk forhold. Pakke XI fra 1/7-49-31/12-50.

¹⁸ 173.D.1.b. Anerkendelse af den folkelige kinesiske republiks centralregering. Pakke I afsl. 31/3-50. Se også 173.D.2. Kina, republikkens anerkendelse. Pakke II fra 1945 og 173.D.2. Kina: Republikkens Anerkendelse. Pakke I afsluttet 6/11-1928.

¹⁹ Se aktpakke 46.R.38. Haslund-Christensen, Henning. Deltager i Svend Hedins Ekspedition til Indien m.m. 1927-30. + senere Ekspeditioner (1938-1939) + 3. danske centralasiatiske Ekspedition (1948-49). Pakke I, afsluttet 31/5-51.

Kommentarer til Udenrigsministeriets notat om Danmarks Tibetpolitik

nemlig adgangsvejen til det første kinesiskkontrollerede område, som ekspeditionen ville ankomme til efter en krydsning af Tibet fra syd. Den kinesiske regering blev ikke spurgt om lov til at krydse Tibet. Til det formål rettede den danske repræsentation i Indien i stedet gentagne henvendelser til Tibets regering ad flere forskellige kanaler, inklusive de britiske embedsmænd, der repræsenterede det nyligt uafhængige Indien i Tibet. Den 10. oktober 1950 fremsendte den kgl. danske gesandt i New Delhi, H. Tøyberg-Frandzen, fx et brev direkte til Dalai Lama fra ekspeditionens leder, Dr. Carl Krebs, som udtrykte håb om, at "the Tibetan Government may find it possible to welcome the Expedition"²⁰ De danske diplomatiske kontakter til de tibetanske myndigheder kan næppe opfattes som en stiltiende dansk anerkendelse af Tibet, men de viser, at de danske myndigheder havde kendskab til de faktiske politiske forhold, og at de handlede derefter.²¹

Da El Salvador den 17. november 1950 anmodede FN om at optage spørgsmålet om "Invasion of Tibet by foreign forces" på den 5. generalforsamlings dagsorden med henvisning til, at Tibet mindst siden 1912 "has enjoyed complete independence"²², gav det anledning til, at det danske udenrigsministerium den 4. og 8. december udarbejdede et "Referat" om forholdet "Kina-Tibet", der bl.a. berørte "Tibets folkeretlige stilling" og "Kinas invasion af Tibet"²³. Det skete med henvisning til den britiske holdning i spørgsmålet, men uden at Udenrigsministeriet endnu havde indhentet fuld information om Storbritanniens forhold til Tibet. Således tager referatet stilling ud fra "konventionen af 3. juli 1914 mellem Storbritannien, Kina og Tibet", dvs. Simlakonventionen, men henviser ikke til den egentlige traktat, som UK og Tibet indgik i 1914, og som gjorde Simlakonventionen betinget af kinesisk accept (se foroven). Det betød, at referatet konkluderede, at "Der er næppe Tvivl om at Thibet formelt har staaet under kinesisk Suzerænitet i mange Aar. Men naar den [ulæseligt ord] kinesiske Regering ikke har hævdet dette formelle afhængighedsforhold med Vaabenmagt burde den nye Regering i det mindste begrunde Nødvendigheden af at den foretager et saa drastisk Skridt" (side 6). Vedrørende Kinas invasion af Tibet konkluderede referatet, at "den kendsgerning, at Kina faktisk i næsten et halvt hundrede år har afholdt sig fra indblanding i Tibets indre forhold, synes i og for sig at måtte medføre, at *den uprovokerede kinesiske invasion af tibetansk territorium må betegnes som uretmæssig*" (side 4, vores kursiv), og "På forhånd forekommer det berettiget, at den kinesiske aktion mod Tibet drages frem for De forenede Nationers forum" (side 5).

²⁰ Ifølge Tøyberg-Frandzens brev nr. 291 til Udenrigsministeriet fra den 11. oktober 1950 (i 46.R.38.) overrakte de danske ekspeditionsmedlemmer og Tøyberg-Frandzen selv brevet til Dalai Lama direkte til den tibetanske finansminister, Tsepon W. D. Shakabpa, der på det tidspunkt befandt sig i Delhi, hvor han ledte en tibetansk mission, der havde til formål at forhandle med den kinesiske ambassadør og søge anerkendelse af Tibet fra andre lande.

²¹ Den danske regering havde tidligere haft meget få kontakter til Tibet. I oktober 1908 var den danske legationssekretær P. Ahlefeldt Laurvig fx i audiens hos den 13. Dalai Lama, der var på besøg i Beijing. Laurvig overbragte Dalai Lamaen en gave på vegne af den danske regering og modtog til gengæld et tibetansk tørklæde (*kathak*) til kong Frederik den 8. Se Ges.-Arkiver. F 426. Peking. Aflevering 1946. J. nr. 1-28/1908, 1-5/1909.

²² "Letter dated 17 November 1950 addressed to the President of the General Assembly by the Chairman of the Delegation of El Salvador" i United Nations General Assembly, Fifth session: "Request for the Inclusion of an Additional Item in the Agenda of the Fifth Regular Session", A/1534, 18 November 1950, i 5.O.8. Kina-Thibet: Politisk forhold, 000650-010858. Pakke I, Udenrigsministeriets arkiv. Spørgsmålet om Kinas invasion af Tibet blev aldrig behandlet i FN, men blev udskudt på ubestemt tid. Det er det stadig.

²³ Kina-Tibet. Referat. P.J.I. jr.nr. 5.O.8., Kina-Thibet: politisk forhold, 000650-010858. Pakke I, Udenrigsministeriets arkiv.

Kommentarer til Udenrigsministeriets notat om Danmarks Tibetpolitik

Dette notat viser med andre ord tydeligt, at den danske regerings holdning ved afslutningen af 1950, dvs. næsten et år *efter* anerkendelsen af Kina, *ikke* var, at Tibet var en del af Kina. Udenrigsministeriets embedsmænd følte, at de manglede information for at kunne tage endeligt stilling, men de slog i referatet fast, at Tibet "havde en vis selvstændig status" (side 5) og nød faktisk selvstændighed, at der "synes at have bestået en vis (fjernere) statsretlig forbindelse mellem Kina og Tibet, men om denne forbindelses nærmere karakter og indhold synes der ikke at herske klarhed" (ibid.), at Kina højst havde en nominel og ikke en reel suzerænitet i Tibet, og at Kinas invasion af Tibet var ulovlig. Vedrørende kinesiske påstande om, at Tibet er et "indre anliggende", anfører referatets forfatter, at "det forekommer mig tvivlsomt, om denne betragtning kan holde" (side 6).

Tibet var i øvrigt ikke et politisk spørgsmål på det tidspunkt. Således blev hverken Tibet eller den kinesiske invasion taget op på møderne i Det udenrigspolitiske Nævn²⁴. I de følgende år sendte de danske repræsentationer i Indien og Kina jævnligt indberetninger hjem om udviklingen i Tibet, om end på et overfladisk plan.

Folkeopstanden i Tibet i marts 1959, den endelige kinesiske magtovertagelse og nedkæmpelse af væbnet tibetansk modstand samt Dalai Lamas og titusinder af tibetaneres flugt til Indien ændrede situationen og gav anledning til et større dansk engagement. Det skyldtes ikke mindst initiativerne til at fordømme Kinas adfærd i Tibet i FN, og at man nu for første gang kunne høre tibetanernes version af deres historie fra dem selv²⁵.

Fra 1959 til 1966 var Tibet genstand for nogen debat i medierne og blev også af og til taget op i Folketinget. Samtidig drøftede man løbende Kinas optagelse i FN. Den kolde krig satte i høj grad sine spor i diskussionerne, og propagandaen fra begge sider gjorde det vanskeligt at vurdere den faktiske situation i Tibet. Den kolde krig blev også brugt som argument for, at man ikke skulle fordømme Kinas adfærd i Tibet alt for kraftigt. Især Socialdemokratiet, der havde regeringsmagten i denne periode, stod for den principielle holdning, at Kina skulle indtage sin retmæssige plads i FN og fremførte, at det ville bidrage til global afspænding. Hensynet til de danske økonomiske interesser i Kina spillede også fortsat en til tider afgørende rolle.

Den 21. oktober 1959 stemte Danmark for en af Irland og Malaya fremsatte FN-resolution, 1353 (XIV), der i relativt forsigtige vendinger opfordrede til respekt for det tibetanske folks fundamentale menneskerettigheder²⁶. Til brug for afstemningerne under denne og efterfølgende generalforsamlinger i FN udarbejdede Udenrigsministeriet instrukser og baggrundsreferater, der tog stilling til Tibets status, Kinas overgreb mod tibetanerne og mulighederne for at påvirke situationen politisk. Ingen af disse beskrev Tibet som en integreret del af Kina. Den vigtige distinktion mellem suzerænitet og suzerænitet gav også dengang anledning til misforståelser. Et "foreløbigt" notat fra den

²⁴ Vi har gennemgået referaterne fra UPN's møder fra juni 1950 til juni 1951, Udenrigsministeriet MIK 02:2, 25X, centralarkivet ca. 1945-. Film nr. 136.

²⁵ H. K. H. Prins Peter af Grækenland og til Danmark havde med basis i Kalimpong i Nordindien lavet antropologisk feltarbejde blandt tibetanske flygtninge i løbet af 1950'erne, og med hans medvirken kom der den 23. august 1959 også et møde i stand mellem Udenrigsministeriets direktør Nils Svenningsen og Dalai Lamas ældste bror, Thubten Jigme Norbu, der besøgte Danmark for at søge støtte til Tibet under FN's generalforsamling (Fortrolig notits af Svenningsen, den 26. august 1959, P.J.I. jr.nr. 5.O.8.). Det folkelige engagement kom til udtryk i oprettelsen af Nordens Tibetanerhjælp, der også havde Prins Peter som præsident. Foreningen var medvirkende til, at 20 unge tibetanere i 1960 kom til Danmark for at gå i skole.

²⁶ <http://www.tibetjustice.org/materials/un/un3.html>

Kommentarer til Udenrigsministeriets notat om Danmarks Tibetpolitik

2. oktober 1959 henviste til, at "Kinas højhedsret over Tibet er almindelig anerkendt"²⁷. Et andet notat fra den 10. november bemærkede i delvis modstrid dermed, at det "er almindelig anerkendt, at Tibet gennem årene har været underlagt kinesisk suzerænitet", men at Kinas indflydelse i Tibet fra 1912 til 1950 havde været "så begrænset, at der nærmest var tale om en de facto selvstændighed for Tibet."²⁸

I løbet af det næste år skete der en ændring i retning af en tydeligere og mindre tøvende stillingtagen til Tibets selvstændige status og Kinas fremfærd i Tibet, efterhånden som Udenrigsministeriet modtog flere informationer om sagen. Særligt rapporten fra den af International Commission of Jurists (ICJ) nedsatte Legal Inquiry Committee on Tibet, "Tibet and the Chinese People's Republic", der i august 1960 konkluderede, at "acts of genocide had been committed in Tibet in an attempt to destroy the Tibetans as a religious group" (p. 3), og at de kinesiske myndigheder i Tibet desuden havde krænket menneskerettighedserklæringens artikel 3, 5, 9, 12, 13, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26 og 27 (pp. 4-5)²⁹, ser ud til for en tid at have tilskyndet de danske myndigheder til en mere principfast holdning i spørgsmålet om fordømmelsen af Kina i FN.

Da Udenrigsministeriet forberedte instruksen til den danske FN-delegation i 1960, beskrev et referat den 26. august Dalai Lama som Tibets "religiøse og politiske overhoved". Om Tibet hed det indledningsvis:

"Tibet, som grænser til Indien, Kashmir, *Kina*, Bhutan og Nepal, antages at have en befolkning på ca. 6 millioner. Landets hovedstad er Lhasa. Fra det 7. århundrede var Tibet et selvstændigt kongedømme, men i det 18. århundrede etableredes et vist begrænset kinesisk overherredømme. Under den kinesiske revolution i 1912 uddrev tibetanerne imidlertid de kinesiske embedsmænd og soldater, og *Tibet var derefter i realiteten selvstændigt*, hvilket dog ikke anerkendtes af Kina. I 1950 invaderede styrker fra Den kinesiske Folkerepublik Tibet, og det følgende år undertegnedes en tibetansk-kinesisk suzerænitetsoverenskomst"³⁰ (vores kursiv).

Det er værd at bemærke, at Tibet her omtales i nutidsform som et selvstændigt land, der grænser op til Kina. At Kina specielt efter marts 1959 måtte siges at udøve suverænitet på det tibetanske territorium ændrede ikke ved denne opfattelse. Både dette og efterfølgende baggrundsreferater henviste til rapporten fra ICJ's Legal Inquiry Committee on Tibet.

I 1960 nåede FN's generalforsamling ikke at drøfte Tibet, men på foranledning af Malaya og Thailand blev emnet igen taget op under den 16. plenarforsamling i 1961. Udenrigsministeriet henviste i et referat fra den 1. september både til det stigende flygtningetal og til reaktionen i "den danske offentlighed" som argumenter for, at Danmark skulle støtte endnu en resolution, selvom man ikke regnede med, at den ville "indvirke på kinesernes administration af Tibet"³¹. Under et møde i Det udenrigspolitiske Nævn den 13. september sagde udenrigsminister Jens Otto Krag (S)

²⁷ Foreløbige bemærkninger vedrørende dansk stillingtagen til Tibet-spørgsmålets optagelse på dagsordenen for FN's 14. plenarforsamling. P.J.I. journal nr. 5.O.8.

²⁸ Notat: Ansøgning om indrejsetilladelse for studieophold for 22 tibetanske flygtninge. P.J.I. jr.nr. 5.O.8.b.

²⁹ De 9 uafhængige juridiske eksperter fra Indien, Filippinerne, Sri Lanka, Ghana, Malaya, Norge og Thailand, der havde skrevet rapporten, konkluderede desuden om Tibets status, at "Tibet was at the very least a *de facto* independent State when the Agreement on Peaceful Measures in Tibet was signed in 1951, and the repudiation of this agreement by the Tibetan Government in 1959 was found to be fully justified." (p. 5).

³⁰ FN's 15. plenarforsamling. Ad eventuelt punkt på dagsordenen: Tibet. P.J.I. j.nr. 5.O.8.a.

³¹ Referat: FN's 16. plenarforsamling. tillægsgagsordenspkt 7: Tibet. P.J.I.J.Nr. 5.O.8.a.

Kommentarer til Udenrigsministeriets notat om Danmarks Tibetpolitik

vedrørende instruksen til FN's plenarforsamling, at "Tibet-spørgsmålets optagelse måtte afgøres af samme overvejelser som vedrørende Ungarn. Den nordiske linie var, at der kunne stemmes for optagelse på dagsordenen."³²

Men efter en advarsel fra den danske ambassadør i Kina til udenrigsministeren om, at man kunne "regne med en overordentlig skarp kinesisk reaktion, der muligvis vil berøre også de diplomatiske relationer mellem Danmark og Kina", såfremt den danske regering støttede "en resolution, som i realiteten vil være vendt mod Kina og – hvis man anerkender Kinas suverænitet over Tibet – tillige må betragtes som en indblanding i Kinas indre anliggender"³³, sendte Udenrigsministeriet den 7. december 1961 en besked til den danske FN-delegation om, at "Udenrigsministeriet ser gerne, at behandlingen af Tibetspørgsmålet udsættes og mener, at delegationen derfor ikke bør yde nogen særskilt støtte til, at sagen fremmes til behandling før samlingens slutning."³⁴

Alligevel stemte Danmark den 20. december 1961 for FN-resolution 1723 (XVI), der udtrykte "alvorlig bekymring" over den fortsatte undertrykkelse af "det tibetanske folk" og fremførte, at "these events violate fundamental human rights and freedoms set out in the *Charter of the United Nations* and the *Universal Declaration of Human Rights*, including the principle of self-determination of peoples and nations and have the deplorable effect of increasing international tension and embittering relations between peoples"³⁵ (vores kursiv). Endvidere opfordrede resolutionen til "cessation of practices which deprive the Tibetan people of their fundamental human rights and freedoms, including their right to self-determination".

Resolutionen blev vedtaget af et stort flertal: 56 stemmer for, 11 imod og 29 undladelser. Med sin tilslutning til resolutionen har Danmark anerkendt, at tibetanerne er et folk, og at de har ret til selvbestemmelse. Ved ikke kun at henvise til menneskerettighedserklæringen, men også til FN-pagten og til både folkeslag, nationer og lande ("countries")³⁶, bekræfter resolutionen samtidig, at den gælder et internationalt forhold, dvs. en relation mellem lande og nationer. Resolutionens formål er dog tydeligvis at påpege krænkelse af tibetanernes rettigheder, ikke at tage stilling til spørgsmålet om Tibets status eller Kinas invasion. Hverken Kina eller den kinesiske regering nævnes med ét eneste ord, og resolution kan derfor heller ikke ses som en indrømmelse af kinesisk suverænitet.

I 1964 tog Udenrigsministeriet igen stilling til, hvorvidt Danmark skulle støtte en Tibetresolution. Eftersom de tidligere resolutioner ikke havde "medført nogen ændring i Kinas holdning", konkluderede man, at der "næppe" fra dansk side kunne "være interesse i at drage Tibet-spørgsmålet frem", men at en ny resolution med samme indhold alligevel skulle støttes "I betragtning af vor principielle holdning til krænkelse af menneskerettighederne (...) ikke mindst under vor deltagelse i koloniudvalgets arbejde"³⁷. Den sidste bemærkning kan læses som en hentydning til, at Kinas invasion og styre i Tibet blev opfattet som værende sidestillet den vestlige kolonialisering i Asien og Afrika.

³² 3.E.92/61/11, 13. september 1961 kl. 13.30, i 3.E.92/59 UM MIK 02:2, film 138. Møder i Det udenrigspolitiske Nævn.

³³ Nr. X. FN's behandling af Tibet-spørgsmålet. Peking, den 17. oktober 1961. P.J.I.J.Nr. 5.O.8.a.

³⁴ Telegram til Daneplenar New York. P.J.I.J.Nr. 5.O.8.a.

³⁵ For den fulde tekst, se <http://www.tibetjustice.org/materials/un/un5.html>.

³⁶ Det eneste land resolutionen nævner ved navn er Tibet, men teksten omtaler det tibetanske folks "severe hardships", "as evidenced by the large-scale exodus of Tibetan refugees to the *neighbouring countries*" (vores kursiv).

³⁷ Referat: Tibet-spørgsmålet, den 29. september 1964, P.J.I.j.nr. 5.O.8.a.

I 1965 var Udenrigsministeriets holdning, at Danmark kunne stemme for en Tibetresolution med samme indhold som den fra 1961. En indberetning fra den danske ambassade i Beijing³⁸ henviste til, at selv den "mest fremstående af de tibetanske ledere, der samarbejdede med kineserne" (det må være Ngapø Ngawang Jigme), som en unavngiven diplomat i Beijing havde god kontakt til, "mente personligt ikke, at kineserne ville få held til at vinde befolkningen i Tibet for sig" trods den kinesiske propaganda om økonomiske og sociale fremskridt, og at initiativet til oprettelsen af Tibet Autonome Region den 9. september 1965 snarere måtte forstås som "et kinesisk forsøg på at sætte mere fart i arbejdet med omformningen af landet" end som et reelt selvstyre.

Danmark stemte imidlertid blankt, da FN's generalforsamling den 24. september vedtog at optage en ny Tibetresolution på dagsordenen. Udenrigsminister Per Hækkerup (S) havde – tilsyneladende som følge af Sveriges indstilling - argumenteret, at "punktets optagelse på dagsordenen måtte fremtræde som en demonstration i den kolde krig, der havde til formål at søge at stille folkerepublikken Kina i et uheldigt lys, og da der ikke er udsigt til positive resultater af spørgsmålets behandling på generalforsamlingen."³⁹

Da et resolutionsudkast forelå⁴⁰, bestemte Udenrigsministeriet den 13. december, at det måtte "betegnes som videregående end 1961-resolutionen", da bl.a. "præambulære udtalelser i Resolutionen fra 1961 er optaget i operative paragraffer 1 og 3", og at den danske FN-delegation derfor "efter samråd med norske og svenske delegationer" bør "afstå på forslag som det omhandlede"⁴¹. Den 15. december modtog Udenrigsministeriet en besked fra den danske delegation ved et NATO-møde i Paris om, at den norske udenrigsminister havde meddelt, at Norge alligevel ville stemme for resolutionen, og at det "bedes forelagt udenrigsministeren"⁴², men Udenrigsministeriet besluttede at fastholde den danske afståen, og det blev resultatet, da resolution 2079 (XX) den 18. december endeligt blev vedtaget med 41 stemmer for, 26 imod og 46, der afstod.

Som følge af den ændrede danske holdning i Tibetspørgsmålet udspandt der sig den 13. januar 1966 en debat herom i Folketinget. Poul Møller (KF) spurgte udenrigsministeren, "hvorfor man i år afholdt sig fra at stemme, mens f. eks. Norge fortsat stemte for en Tibetresolution."⁴³ Per Hækkerup svarede, at i forhold til Tibetresolutionen fra 1961 var den i 1965 "langt skrappere – i den kolde krigs tegn langt skrappere – idet den i sine udfald imod Pekingregeringen anvendte en sprogbrug, som vi ellers ikke plejer at bruge i den vestlige verden". I tilsyneladende modstrid med de ovennævnte oplysninger fra Udenrigsministeriets arkiv sagde Hækkerup endvidere:

"Den norske afstemning blev ændret i allersidste øjeblik, og få timer – jeg tror ikke mere end én time – før afstemningen skulle finde sted, eller sådan noget lignende, fik jeg meddelelsen af den norske udenrigsminister i lufthavnen i Kastrup. Vi kom begge to med en maskine fra NATO-ministermødet. Så det er altså ikke altid, at fejlen i koordinationen i den nordiske stillingtagen alene er på Danmarks side."⁴⁴

³⁸ Peking, den 28. august 1965. J.nr. 5.N.7., Nr. 335: Tibetspørgsmålet. UM's AB 1008 af 17.8.1965. UM's P.J.I.j.nr. 5.O.8.a.

³⁹ Refereret den 28. september 1965 i Del.Nr. 5, 20. generalforsamling. Dagsordenens pkt. 8: Vedtagelse af dagsordenen., J.nr. 119.II.2.a./65., kopieret til 5.O.8.a.

⁴⁰ For den endelige resolution, se <http://www.tibetjustice.org/materials/un/un6.html>.

⁴¹ Telemeddelelse, den 13. december 1965, Tibet. Deltel 149 af 10.12.1965., P.J.I. J.nr. 5.O.8.a.

⁴² Telemeddelelse fra Danato, Paris, til chefen for P.J.I., den 15. december 1965 kl. 18.58, P.J.I., 5.O.8.a.

⁴³ Folketingets forhandlinger. (160), 1966, kolonne 2583.

⁴⁴ Folketingets forhandlinger. (160), 1966, kolonne 2661-2662.

En af årsagerne til den ændrede danske holdning i 1965 kan – udover de offentliggjorte grunde – være, at man i hemmelighed arbejdede for et besøg i Kina af den danske statsminister, Jens Otto Krag. Det fremgår af et fortroligt brev sendt fra Udenrigsministeriet til ambassadør Troels Oldenburg i Beijing den 27. juni 1966, at Krag var positiv overfor at besøge Kina og ville tage afsted, hvis han blev inviteret. Kulturrevolutionen i Kina (1966-1976) forhindrede selvfølgelig dette.

Tibets regering i eksil arbejdede fortsat på at få Tibet på FN's dagsorden, men Kinas optagelse i FN's sikkerhedsråd i 1971 forhindrede fremlæggelsen af nye Tibetresolutioner, og henvendelserne til venligtsindede regeringer som den danske gik nu på at bede om simple udtalelser om Tibet under generalforsamlingsdebatten. Den 13. september 1972 vurderede Udenrigsministeriet i en notits, at

"Uanset Danmarks principielle holdning i menneskeretsspørgsmål, må det ligeledes være afgørende for den danske stilling til den omhandlede henvendelse, at en dansk omtale af Tibet-spørgsmålet på den kommende generalforsamling – i lyset af de tidligere kinesiske reaktioner i sagen – vil kunne skade vort gode forhold til Kina, uden at have udsigt til at virke for en ændring af forholdene for den tibetanske befolkning. Det henstilles derfor, at en sådan omtale undlades."⁴⁵

Kinas medlemskab af FN og Kulturrevolutionens nedfrysning af informationsstrømmen fra Tibet skubbede Tibet i baggrunden i løbet af 1970'erne, og man må formode, at Kinas stadigt fastere greb om Tibet også medvirkede til, at omverdenen begyndte at anlægge en holdning til Tibet, som i højere grad betonedede den pragmatiske virkelighed, at Tibet nu regeredes af Kina, og at den tibetanske befolkning ikke længere havde mulighed for at ændre på dette. Samtidig må vi antage, at fakta om Tibets tidligere uafhængige status og argumentationen for tibetanernes ret til selvbestemmelse blev fortrængt af den åbning for handel og almindeligt samkvem med Kina, som opstod i løbet af 1980'erne. Selvom en institution som Udenrigsministeriet fører omhyggelige optegnelser over alle udenrigspolitiske forhold, er den også afhængig af de individuelle embedsmænds viden og hukommelse, og ved slutningen af 1980'erne er det sandsynligt, at de nye generationer af diplomater havde et billede af Tibet, der var ændret, og at hukommelsen om besættelsen af Tibet ikke længere må formodes at være en del af flertallets personlige habitus. På den anden side begyndte informationsstrømmen igen at flyde fra Tibet, og menneskerettighedskrænkelser kom i fokus. Mens Kinas økonomiske betydning voksede, steg Tibets moralske indflydelse.

Fakta er, at Tibet efterhånden, som 1990'erne skred frem, blev beskrevet med et noget andet sæt af begreber, end det havde været tilfældet i begyndelsen af 1960'erne. Tibetanernes ret til selvbestemmelse var ikke længere fremtrædende i den danske politik, tibetanerne blev oftere refereret til som et 'etnisk mindretal' end som et 'folk' eller 'folkeslag', "invasionen" og "besættelsen" af Tibet trådte helt i baggrunden i regeringens udtalelser, og Dalai Lama blev degraderet fra tibetanernes "religiøse og politiske overhoved" til blot deres "åndelige leder", hvad denne upræcise betegnelse end må dække over.

2.5. Regeringens nylige holdningsændring i spørgsmålet om Tibets status

Støttekomiteen for Tibet har ikke haft indsigt i akter fra Udenrigsministeriet fra efter 1972. At dømme efter regeringens udtalelser til pressen efter, at Tibet igen for alvor

⁴⁵ Notits: Tibet-spørgsmålet. Henvendelse fra Dalai Lamas repræsentant. P.I. j.nr. 5.O.8.a.

Kommentarer til Udenrigsministeriets notat om Danmarks Tibetpolitik

kom i søgelyset pga. de store uafhængighedsdemonstrationer i Lhasa i 1987-1989, er Danmark dog først for nyligt begyndt at omtale Tibet som en del af det egentlige Kina eller referere til Tibet som værende omfattet af en ét-Kina-politik.

Dette indtryk bekræftes indirekte af Udenrigsministeriets seneste svar på spørgsmål angående Tibets status, hvor man udelukkende henviser til nylige hændelser eller forhold i sin argumentation og omtaler Danmarks tidligere holdninger til Tibet i meget vage vendinger. Notatet den 15. december 2009 går således ikke længere tilbage end til 2000 i sin henvisning til konkrete begivenheder, men påstår blot, at "Der er intet nyt i, at Danmark opfatter Tibet som værende en del af Kina." På samme vis nævner udenrigsministerens svar af 21. januar 2010 på Udenrigsudvalgets spørgsmål 42 af 18. december 2009 kun forhold tilbage til 2008.

Udenrigsministeriet har helt op i 1990'erne refereret til Kinas besættelse af Tibet, men kun i enkelte isolerede tilfælde som fx i Danidas rullende 5-årsplan for 1993-97. I februar 1994 havde Støttekomiteen for Tibet et møde med Udenrigsministeriet, hvor vi fik at vide, at Danmark betragter Tibet som en del af Kina. Det bidrog til, at vi søgte aktindsigt i Udenrigsministeriets arkiv for at undersøge, hvornår Danmark havde indtaget dette standpunkt, og om der også forelå en egentlig anerkendelse af Kinas suverænitet i Tibet.

I akterne frem til 1972 fandt vi imidlertid ikke nogen entydige tilkendegivelser om Tibets folkeretlige eller politiske status, så den 7. november 1995 skrev vi til Udenrigsministeriet for at spørge, om den danske regering på noget tidspunkt havde taget stilling til spørgsmålet. Da vi ikke ønskede at fremtvinge nogen stillingtagen, som ikke allerede var fundet sted, ubedte vi os kun et svar om tidligere diplomatiske begivenheder.

Inden vi fik et svar fra Udenrigsministeriet, kunne vi i Berlingske Tidende den 12. november 1995 læse, at en dansk ambassaderåd i Beijing skulle have udtalt, at

"Danmark har altid anerkendt Tibet som en del af Kina. Skiftende regeringer gennem årene har aldrig stillet spørgsmålstegn ved denne politik. Danmark betragter det tibetanske folk som et af Kinas mange oprindelige folkeslag. Det betyder, at det tibetanske folk efter Danmarks opfattelse bør nyde en særlig beskyttelse. Her er muligheden for selvbestemmelse afgørende".

Tilsvarende blev den danske ambassadør i Kina den 7. februar 1996 i Jyllands-Posten citeret for følgende: "Desuden ved kineserne godt, at den danske regerings politik går ud på, at der kun eksisterer et Kina", idet journalisten fortsætter uden for citationstegn, men som om det udtrykker ambassadørens holdning: "at Danmark officielt accepterer Kinas suverænitet over både Taiwan og Tibet" (vores citationstegn).

Efter et telefonisk svar fra Udenrigsministeriet den 8. marts, som vi opfattede som en bekræftelse på vores formodning om, at Danmark aldrig eksplicit og formelt havde anerkendt Tibet som en del af Kina, skrev vi et nyt brev den 17. marts for bl.a. at bede Udenrigsministeriet kommentere de to udtalelser fra den danske ambassade i Beijing, som vi mente modsagde, hvad de selv havde givet udtryk for.

Vi anførte, at vi ønskede at undgå en glidning i retning af en øget dansk anerkendelse af Kinas krav på suverænitet i Tibet, fordi det vil forringe Tibets muligheder for at genvinde sin frihed. I vores argumentation henviste vi til, at Udenrigsministeriet i et

Kommentarer til Udenrigsministeriets notat om Danmarks Tibetpolitik

notat om anerkendelsesinstituttet⁴⁶ havde slået fast, at "den anerkendende stat fra anerkendelsesøjeblikket afskæres fra at bestride den nye stats eksistens", og at det i Kinas og Tibets tilfælde vel måtte tolkes som om, Danmark ved at anerkende Tibet som en del af Kina afskærer sig fra nogensinde derefter at anerkende Tibet som selvstændigt og fra at regne Kinas invasion og besættelse af Tibet som illegitim. Vi påpegede desuden, at en dansk anerkendelse af Kinas suverænitæt i Tibet ville svække tibetanernes position forud for igangsættelsen af en forhandlingsproces mellem Kina og Dalai Lamas repræsentanter samt svække tibetanernes krav på selvbestemmelse og selvstyre. Endelig fandt vi, at en anerkendelse af Tibet som en del af Kina måtte være i strid med FN-pagtens artikel 2, stk. 4, der forbyder magtanvendelse stater imellem og dermed ulovliggør Kinas besættelse og annekseion af Tibet.

I et brev af 20. marts 1996 svarede Udenrigsministeriet, at der i de citerede avisartikler er "tale om til dels ukorrekte citater, hvilket forfatteren til artiklen har erkendt over for de pågældende medarbejdere." Vi måtte derfor antage, at udtalelserne ikke var udtryk for en holdning, som Danmark officielt havde tilkendegivet over for Kina. M.h.t. Tibets status skrev Udenrigsministeriet, at "det vel var uomtvisteligt, at Tibet i tidsrummet 1912-1950 de facto havde været uafhængigt af Kina, men at den kinesiske regering på intet tidspunkt havde opgivet det principielle krav om overhøjhed over Tibet." Endvidere hed det: "Med hensyn til Danmarks opfattelse oplyste jeg, på baggrund af kontorets aktstudier, at Danmark ikke efter det foreliggende på noget tidspunkt har taget officiel stilling til Tibets folkeretlige status. Du bekræftede i den forbindelse, at dine studier i Rigsarkivet heller ikke havde vist noget om en officiel dansk folkeretlig vurdering".

I notatet af 15. december 2009 tolker Udenrigsministeriet sit eget brev af 20. marts 1996 som om, det "formentlig [skal] forstås som en henvisning til, at Danmark ikke officielt havde hverken vurderet eller kommunikeret, hvorvidt Tibet opfyldte de folkeretlige betingelser for at være en selvstændig stat eller et besat område." Det fremgår imidlertid tydeligt af konteksten - dvs. af Støttekomiteens brevveksling med Udenrigsministeriet i 1995-1996 - at det var en eventuel dansk anerkendelse af Tibet som en del af Kina, der var i centrum, og ikke kun en folkeretlig vurdering. Når Udenrigsministeriet i 1996 skrev, at Danmark ikke havde "taget officiel stilling til Tibets folkeretlige status", må det desuden deraf rent logisk udledes, at Danmark ikke på det tidspunkt officielt og formelt havde anerkendt Tibet som en del af Kina, eftersom en sådan anerkendelse nødvendigvis ville indebære en officiel og folkeretligt signifikant (i forholdet mellem Danmark og Kina) stillingtagen til Tibets status. En dansk anerkendelse af Tibet som en del af Kina ville nemlig ifølge Udenrigsministeriets ovennævnte notat om anerkendelsesinstituttet forpligte Danmark over for Kina, når det gælder synet på Tibets status, og det ville være en folkeretlig handling.

I foråret 1996 besluttede Folketingets udenrigsudvalg at invitere Dalai Lama til en høring om Tibet, som fandt sted den 13. maj. Da udenrigsminister Niels Helveg Petersen under et pressemøde efter hans møde med Dalai Lama to dage senere blev spurgt, om Tibet var et besat land, svarede han, at han ikke var "historisk ekspert", men at det vigtige er, at Tibet er en autonom region, og at der skal kød og blod på begrebet autonomi⁴⁷.

En embedsmand i Udenrigsministeriet fortalte den 17. maj Støttekomiteen for Tibet telefonisk, at Danmark "betragter" Tibet som en autonom region i Folkerepublikken

⁴⁶ Notat: Anerkendelsesinstituttet. JT.1, j.nr. 3.S.123/7, den 29. januar 1992.

⁴⁷ Kilder: Vore egne noter fra mødet samt Ekstra-Bladet, den 16. maj 1996.

Kommentarer til Udenrigsministeriets notat om Danmarks Tibetpolitik

Kina, og at det er den holdning, der kommer til udtryk i Danmarks relationer med Kina, men kunne ikke sige, hvornår Danmark havde indtaget den holdning. Vi måtte dermed konstatere, at der var sket en holdningsændring på det område i den danske regering i forhold til 1960'erne, hvor ingen dansk regering endnu havde udtrykt sig på den måde.

Det er muligt, at embedsmænd i Udenrigsministeriet og Danmarks skiftende ambassadører i Kina i deres daglige arbejde og overfor de kinesiske myndigheder havde beskrevet Tibet som en del af Kina i en årrække, men det blev Tibet jo også rent administrativt, dvs. i praksis, allerede i 1950'erne, hvor Kina styrede Tibet mere direkte, end 17-punktsaftalen egentlig tillod. At Danmark i midten af 1990'erne i praksis behandlede og opfattede Tibet som en del af Kina er imidlertid ikke ensbetydende med en anerkendelse, og den danske regering havde så vidt vides endnu aldrig udtalt en sådan holdning offentligt, og den var heller aldrig blevet godkendt i Folketinget.

Under Folketingsdebatten den 23. maj 1996 vedrørende et af SF, Enhedslisten og Otto Steenholdt (Atassut/Venstre) fremlagt beslutningsforslag om at "give Tibet taleret i FN"⁴⁸ udtalte udenrigsminister Niels Helveg Petersen om "regeringens linie":

"Vi har gang på gang – både direkte og inden for rammerne af EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – opfordret Kina til uden forhåndsbetingelser at optage forhandlinger med tibetanske repræsentanter om reelt selvstyre. Vi har også opfordret til øget respekt for menneske- og frihedsrettighederne, herunder i Tibet. Og vi interesserer os levende for det tibetanske folk og den tibetanske kulturs overlevelse. Og vores politiske linje svarer aldeles til, hvad man fra eksiltibetansk side i et memorandum fra april 1995 har anbefalet det internationale samfund. Det er her understreget fra eksiltibetanernes side, at løsningen på Tibetspørgsmålet skal findes ved bilaterale forhandlinger mellem Folkerepublikken Kina og repræsentanter for Tibet uden indblanding udefra, da det kan skade forhandlingsmulighederne."⁴⁹ (vores kursiv)

I det nævnte memorandum fra eksilregeringen beskrives det tibetanske problem som et "issue of colonial rule, the oppression of Tibet by the People's Republic of China and the rejection of that rule by the people of Tibet", og Tibet defineres som "the three provinces of Amdo, Kham and U-Tsang, which largely corresponds to the same areas which the Chinese government designates as "Tibetan Autonomous Region (TAR)", "Tibetan autonomous prefectures" and "Tibetan autonomous counties.""

Nok så vigtigt er det, at memorandumet bad regeringerne om at undlade at tage stilling til Tibets status: "it should be left to the negotiating parties to work out and define the status of Tibet. The governments should not take any position on the status of Tibet as this would jeopardise the negotiations." Når den danske regering ifølge Helvegs udtalelse må siges at have tilsluttet sig dette i 1996, men anerkendte Kinas suverænitet i Tibet gennem verbalnoten i 2009, er det svært at konkludere andet, end at regeringen har ændret standpunkt.

I 2000 kom Danmark nærmere sin nuværende position. Den 21. maj mødte Poul Nyrup Rasmussen Dalai Lama som den første danske statsminister nogensinde efter lang tids pres fra Folketinget. Efter mødet blev statsministeren af en journalist spurgt, om han

⁴⁸ I bemærkningerne til forslaget, som ikke blev vedtaget, anfører forslagsstillerne, at "Efter vores opfattelse har Kina besat Tibet (...) Tibet er derfor i sin fulde ret til national selvbestemmelse" og "FN skal anerkende, at Tibet er et besat land, som ulovligt er blevet koloniseret af Kina med magt i 1949, og Kina har dermed overtrådt international lov." Beslutningsforslag nr. B 39, Folketinget 1995-96.

⁴⁹ Fortryk af Folketingets forhandlinger, Torsdag den 23. maj 1996 (B 39), p. 7030.

Kommentarer til Udenrigsministeriets notat om Danmarks Tibetpolitik

mener, at Tibet er en del af Kina. Hertil svarede han et klart "ja" og uddybede: "Dét er den danske regerings klare udenrigspolitik og har været det, siden Danmark anerkendte Kina for 50 år siden. Det er udenfor diskussion, og det tror jeg egentlig også er Dalai Lamas holdning"⁵⁰.

Ifølge de oplysninger, som vi har fremlagt, var Poul Nyrup Rasmussens udtalelse dels usand og dels et brud med den hidtidige danske linie, som siden et endnu ukendt tidspunkt efter midten af 1960'erne havde været at betragte Tibet som en faktisk del af Kina, men undgå en direkte anerkendelse deraf. Udenrigsminister Niels Helveg Petersen præciserede da også i Radioavisen kl. 12 samme dag, at det statsministeren havde ment var, at det er en "politisk realitet", at "Tibet er en del af Kina". Og det kan ingen jo være uenig i, hvis man ved en politisk realitet blot forstår det faktum, at Tibet i praksis regeres af Kina.

To dage senere, den 23. maj, blev Tibet diskuteret på et møde i Det udenrigspolitiske Nævn. Vi fik aldrig at vide, hvad politikerne nåede frem til, kun at der tilsyneladende var opnået enighed om synet på Tibets status blandt flertallet af partierne. Udenrigsministeriets notat af 15. december 2009 berettede for første gang, at UPN havde besluttet følgende udsagn på mødet:

"Regeringens politik i spørgsmålet om Tibets nuværende de facto status var velkendt og i overensstemmelse med tidligere regeringers: Danmark anerkendte kun ét Kina, og Tibet var en region i Folkerepublikken Kina, som indebar den officielle kinesiske betegnelse "Den Autonome Region Tibet"."

Hvis Udenrigsministeriets gengivelse er ordret, må dette i retrospektiv være tidspunktet, hvor dansk udenrigspolitik for første gang eksplicit kæder spørgsmålet om Tibets status sammen med ét-Kina-politikken. Vi har til brug for denne rapport ikke kunnet nå at gennemgå alle relevante avisartikler, men ét-Kina-politikken blev ikke taget i anvendelse om Tibet i de Folketingsdebatter, der var om emnet igennem 1990'erne. Og det er først en del år efter 2000, at man ser denne sammenkobling finde anvendelse i den offentlige debat. I hvert fald afspejler dette en ændret politik.

På den ene side bruger formuleringen fra UPN's møde den 23. maj 2000 begrebet "anerkendte", og Tibet betegnes som "en region i Folkerepublikken". Det taler for, at formålet med formuleringen var en anerkendelse af, at Tibet er en del af Folkerepublikken Kina. På den anden side henvises der kun til Tibets "de facto" status, dvs. ikke til en "de jure" eller folkeretligt bindende anerkendelse fra dansk side. Dermed kan formuleringen tolkes som en rent politisk tilkendegivelse, hvilket ikke ville bryde med den i 1990'erne gældende politiske opfattelse. Hvis formålet hermed var at "anerkende" Tibet som en del af Kina, kunne det siges meget tydeligere, og man måtte regne med, at en sådan formel anerkendelse blev meddelt til Kina og derfor også kunne offentliggøres i Danmark, hvilket ikke skete. I det perspektiv er der stor forskel mellem formuleringen fra den 23. maj 2000 og verbalnoten til Kina af 9. december 2009. Formuleringen "tidligere regeringer" er siden af nogen blevet fortolket som alle regeringer siden 1950, men det er, som vi har set, ikke sandt.

I løbet af de næste år efter 2000 tog Støttekomiteen for Tibet spørgsmålet om Danmarks syn på Tibets status op under mindst to møder med Udenrigsministeriet. I det ene tilfælde fik vi uden nærmere forklaring at vide, at Danmark i praksis havde anerkendt Tibet som en del af Kina, da Kina blev medlem af FN i 1971. Under det andet møde lød

⁵⁰ Refereret i Støttekomiteen for Tibet's tidsskrift Sneløven, 2000, nr. 3, p. 5, afskrevet fra Radioavisen.

Kommentarer til Udenrigsministeriets notat om Danmarks Tibetpolitik

påstanden, at Danmark reelt havde anerkendt Tibet som en del af Kina, da vi anerkendte Kina i 1950, idet Danmark gennem anerkendelsen af Folkerepublikken samtidig anerkendte de områder, som den kinesiske regering gjorde krav på. Som nævnt før stemmer denne forklaring hverken med indholdet af Udenrigsministeriets akter eller med Danmarks anerkendelse af Indien. Tilbage står et indtryk af et Udenrigsministerium, der kæmpede med at finde en formulering, som tog udgangspunkt i en politisk beslutning, men som ikke tvang regeringen til at indrømme, at den havde ændret holdning i spørgsmålet, og som også kunne bruges til endeligt at afværge kinesisk kritik af den danske position.

I 2008 koblede regeringen ét-Kina-politikken til Tibet i forbindelse med en Folketingsdebat, der endte med bl.a. at vedtage:

"fortsat at udtrykke stærk bekymring over situationen i Tibet og indtrængende opfordre til, at dialogen mellem Dalai Lamas repræsentanter og den kinesiske regering føres igennem til et resultat, der i overensstemmelse med et-Kina-politikken sikrer, at tibetanerne opnår reelt selvstyre med kulturel og religiøs frihed og respekt for menneskerettighederne".⁵¹

Så vidt vi ved, var dette første gang, at en sådan sammenkobling skete offentligt. UPN's møde i 2000 blev jo afholdt bag lukkede døre. Samme kobling blev foretaget af statsminister Lars Løkke Rasmussen den 29. maj 2009 umiddelbart efter et møde med Dalai Lama. Statsministeren sagde til pressen, at "Der er ét Kina med den territoriale afgrænsning, som vi kender i dag, og som også inkluderer Tibet."⁵² Denne udtalelse må ses som en klar holdningstilkendegivelse, men ikke som en egentlig anerkendelse, bl.a. fordi den sker i et tilfældigt interview med pressen.

Det endelige holdningsskifte i Danmarks Tibetpolitik skete først den 9. december 2009.

Når regeringens verbalnotes formulering om, at "Denmark recognizes China's sovereignty over Tibet", må opfattes som en endegyldig dansk anerkendelse af Kinas suverænitæt i Tibet og dermed af, at Tibet er en del af Kina, skyldes det, at verbalnoter er den form, som officielle, formelle henvendelser mellem regeringer normalt tager⁵³, og at det "klareste eksempel på en (de jure) anerkendelse vil være et skriftligt budskab herom, for eksempel (...) fra udenrigsminister til udenrigsminister", som Udenrigsministeriets juridiske tjeneste skrev i et notat om anerkendelsesinstituttet den 29. januar 1992. Notatet tager udgangspunkt i anerkendelsen af nye statsdannelser og forholder sig ikke til problematikken omkring territorier, der som Tibet i strid med FN-pagtens artikel 2, stk. 4, er indlemmet i en anden stat med magt, men implikationen af en formel anerkendelse er klar:

"Ud fra et folkeretligt synspunkt har anerkendelse i første række bevismæssig betydning i den forstand, at den mere ubestemte folkeretlige regel om effektivitet, som ofte kan give anledning til tvivl, fortrænges af anerkendelsen, således at den anerkendende stat fra anerkendelsesøjeblikket afskæres fra at bestride den nye stats eksistens. Den bevismæssige betydning er særlig vigtig i folkeretten, hvor der ikke findes nogen central myndighed, som autoritativt kan fastslå, at en ny stat er kommet til eksistens. (...) Folkeretligt kan anerkendelsesinstituttet herefter

⁵¹ V 64. Af Troels Christensen (V), Mogens Lykketoft (S), Per Ørum Jørgensen (KF), Simon Emil Ammitzbøll (RV) og Gitte Seeberg (UFG). Vedtaget efter forespørgsel F 20 om Kina og OL til udenrigsministeren.

⁵² Refereret i Jyllands-Posten den 30. maj 2009.

⁵³ Udenrigsministeriets juridiske tjeneste har bekræftet dette over for Støttekomiteen for Tibet.

Kommentarer til Udenrigsministeriets notat om Danmarks Tibetpolitik

bestemmes som en stats konstatering af, at der er sket en ændring i de mellemfolkelige forhold."⁵⁴

Efter verbalnoten har Danmark med andre ord ikke længere mulighed for at anerkende Tibet som et selvstændigt land, hvis det en dag skulle blive relevant, medmindre Folkerepublikken Kina tillader det eller går helt i opløsning. Verbalnoten binder os til at opfatte Tibets befolkning som statsborgere i Folkerepublikken Kina.

Som vi har demonstreret, anerkendte Danmark i 1960'erne tibetanerne som et separat folk og Tibet som et land med et endnu uafklaret folkeretligt forhold til Kina, selvom det på det tidspunkt var under reel kontrol af den kinesiske regering. Den opfattelse havde ændret sig i 1990'erne, men Danmark havde endnu aldrig entydigt, eksplicit og formelt anerkendt Kinas suverænitet i Tibet. Det skete den 9. december 2009, hvormed Danmarks Tibetpolitik trådte ind i en ny fase, selvom holdningen fortsat er, at tibetanerne skal have en form for selvstyre. Sidstnævnte aspekt af Tibetpolitikken forbliver uændret, men man kan argumentere, at den bliver sværere for tibetanerne at opnå efter, at Danmark har styrket Kinas forhandlingsposition ved at anerkende Tibet som en del af Kina og acceptere besættelsen.

3. Sammenligninger med andre landes Tibetpolitik

Til brug for en vurdering af verbalnoten i forhold til udtalelser fra andre lande, som Danmark normalt sammenligner sig med, har Støttekomiteen for Tibet indsamlet erklæringer, taler og dokumenter, der i forskellige kontekster udtrykker de pågældende regerings holdninger til spørgsmålet om Tibets status. Dette dokument er tilgængeligt på komiteens hjemmeside.⁵⁵

Det er påfaldende så få erklæringer, der ligner den danske. Faktisk er den franske fra den 1. april 2009 den eneste, der ligesom den danske slet ikke nævner det tibetanske folks rettigheder eller ønsker. Mens Danmark "opposes the independence of Tibet", siger den franske regering, at den "objects to all support for Tibet's independence in any form whatsoever"⁵⁶. I versionen udsendt af Kina er formuleringen, at "France refuses to support any form of "Tibet independence"⁵⁷. Frankrig er dermed imod enhver støtte til Tibets uafhængighed eller andres støtte til denne, men Danmark vil mere aktivt "gøre modstand mod" eller ligefrem "bekæmpe" Tibets uafhængighed⁵⁸.

Frankrig henviser desuden til, at general de Gaulle anerkendte Kinas suverænitet i Tibet, mens det er påfaldende, at den danske verbalnote blot refererer til Danmarks "unchanged position" i samme spørgsmål og dermed overlader det til læseren at forestille sig et bestemt imaginært punkt i historien, hvor en anerkendelse skulle være sket.

Da den britiske regering i 2008 lagde Simlaaftalen med Tibet bag sig og dermed forlod en næsten 100-årig kurs i Tibetspørgsmålet ved endegyldigt at anerkende Tibet som en del af Folkerepublikken Kina, underrettede UK Tibets regering i eksil forud for beslutningen, hvilket gav tibetanerne mulighed for indsigelser. Den danske regerings udmelding den 9. december kom derimod som et chok for tibetanerne, som ikke var

⁵⁴ Notat: Anerkendelsesinstituttet. JT.1, j.nr. 3.S.123/7, den 29. januar 1992.

⁵⁵ <http://www.tibetkomite.dk/forsidedocs/Government%20statements.doc>

⁵⁶ <http://www.ambafrance-uk.org/France-and-China-issue-joint.html>

⁵⁷ <http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t555499.htm>

⁵⁸ Jens Axelsen: Engelsk-dansk Ordbog. København 1997.

Kommentarer til Udenrigsministeriets notat om Danmarks Tibetpolitik

blevet konsulteret. UK indrømmede desuden at have foretaget et kursskifte, mens den danske regering hævder, at dens Tibetpolitik forbliver uændret.

4. Selvbestemmelsesretten

I notatet af 15. december påstår Udenrigsministeriet ud fra FN-resolution 1723 (XVI)⁵⁹ og udtalelser af Dalai Lama, at det kun er den "interne ret til selvbestemmelse", der gælder i Tibets tilfælde. Mht. FN-resolutionen fra 1961 lyder argumentationen, at "Resolutionen sagde intet om selvstændighed for Tibet eller selvstændig statsdannelse. Det må således antages, at alene den interne ret til selvbestemmelse er dækket".

Udenrigsministeriet skriver desuden, at den "eksterne" ret til selvbestemmelse er omstridt og først og fremmest gælder i "kolonisationen" og "besættelsessituationen". Notatet undlader helt at forholde sig til, at begge disse situationer netop må siges at være opfyldt, når det gælder Tibet. Som vi har vist tidligere, har Udenrigsministeriet selv tidligere henvist til både "invasionen" og "besættelsen" af Tibet og til vores interesse i at støtte Tibet i FN pga. det danske engagement i FN's koloniudvalg. Sidstnævnte formuleres klart i instruksen til den danske FN-delegation forud for generalforsamlingen i 1965:

"I betragtning af vor principielle holdning til krænkelse af såvel menneskerettighederne som selvbestemmelsesretten, således som den til stadighed har fundet udtryk i FN ikke mindst under vor deltagelse i koloniudvalgets arbejde, må vi imidlertid støtte forslag fra anden side om spørgsmålets optagelse på dagsordenen".⁶⁰

Ingen af de to FN-resolutioner (1961 og 1965), der påpeger, at det tibetanske folk har ret til selvbestemmelse, indeholder nogen præcisering af, hvad denne ret omfatter eller ikke omfatter. Det eneste land, der refereres til ved navn i alle tre resolutioner (inkl. den fra 1959), er Tibet. I den forbindelse nævner resolutionerne "the people of Tibet" (1959 og 1965) og "the autonomy which they have traditionally enjoyed" (1959). Den fra 1959 henviser til "official statements of His Holiness the Dalai Lama", og den fra 1961 omtaler, at "hardships" har medført en "large-scale exodus of Tibetan refugees to the *neighbouring countries*" (vores kursiv), og dermed krænker "the principle of self-determination of peoples and nations".

Som tidligere bemærket er hverken Kina, de kinesiske myndigheder, den kinesiske hær eller kinesere i det hele taget nævnt i nogen af de tre resolutioner. At konkludere, at resolutionerne i sig selv på nogen måde begrænser det tibetanske folks selvbestemmelsesret til kun at gælde selvbestemmelse inden for rammerne af Kina er derfor uden grundlag. Hvis man skulle henvise til FN for at argumentere på denne måde, kunne det i stedet have været ved at se på, hvordan Tibets appel om hjælp i forbindelse med den kinesiske invasion blev behandlet, men den sag blev udskudt af politiske årsager og er aldrig blevet genoptaget. FN har aldrig taget stilling til Tibets status, og det er usandt, når Udenrigsministeriet i notatet af 15. december anfører, at FN behandlede Tibets status i resolutionen fra 1961.

⁵⁹ <http://www.tibetjustice.org/materials/un/un5.html>

⁶⁰ Referat: FN's 20. generalforsamling. Dagsordenens punkt 93: Tibet-spørgsmålet (dagsordenpunkt foreslået af Philippinerne (A/5931)). P.J.I.j.nr.5.O.8.a., den 25. juli 1965.

Kommentarer til Udenrigsministeriets notat om Danmarks Tibetpolitik

I henhold til FN-pagten⁶¹, som i modsætning til "intern selvbestemmelse" er nævnt i alle tre FN-resolutioner om Tibet, er der to modsatrettede hensyn at tage i sager vedrørende en konflikt mellem to folk: dels bevarelsen af staternes territorial integritet (artikel 2, stk. 4) og dels retten til selvbestemmelse (artikel 1, stk. 2). Da Kina betragter Tibet som en integreret del af Folkerepublikken, må dette krav holdes op mod tibetanernes ret til selvbestemmelse og det brud på FN-pagtens artikel 2, stk. 4, som Kina ifølge den tibetanske eksilregering har gjort sig skyld i ved at indlemme Tibet med magt.

Som det fremgår af FN-pagtens artikel 1, stk. 2, er "folkenes ligeret" og selvbestemmelse en grundsætning i FN. Retten til selvbestemmelse fremgår desuden af de to menneskerettighedskonventioner og er selve det grundlæggende princip, som FN er bygget op omkring. Når det gælder Kina og Tibet, har der siden 1979 været en dialog for at løse uoverensstemmelserne mellem de to parter. Det tilkommer ikke fremmede aktører at foregribe denne endnu uafsluttede dialog ved at tage ensidigt stilling for den ene part og slet ikke for den part, som har brudt FN-pagten ved at annektere sin fredelige nabo.

Danmark har ved tidligere lejligheder støttet forskellige folks ret til selvbestemmelse uden at lægge til grund, at denne ret var begrænset til indre selvstyre, fx i forbindelse med Grønland, Kosovo og Baltikum. Med Tibets lange historie som et selvstændigt land forekommer det uforståeligt og uforsvarligt, at Danmark her forskelsbehandler netop det tibetanske folk.

Med sin udmelding om, at tibetanerne kun har ret til intern selvbestemmelse, degraderer Udenrigsministeriet det tibetanske folk til et etnisk mindretal i Folkerepublikken Kina på trods af, at Danmark tidligere har anerkendt tibetanerne som et folk. En af de væsentligste forskelle mellem etniske mindretal og minoriteter på den ene side og folkeslag på den anden er, at folkeslag er defineret ud fra deres territorielle tilknytning, og en sådan kendetegner tibetanerne par excellence. Det tibetanske folk er både kulturelt og fysiologisk tilpasset bjergegne over ca. 3000 meters højde, og har beboet det tibetanske plateau i årtusinder.

Som et led i den tibetanske eksilregerings dialog med de kinesiske myndigheder har Dalai Lama, som Udenrigsministeriets notat fremhæver, siden i hvert fald 1988 tilbudt Kina at acceptere kinesisk suzerænitet – og senere også suverænitet, kan man hævde – i Tibet som et led i en fremtidig forhandlingsløsning på spørgsmålet om Tibets status. Han har derimod aldrig foregrebet et sådant udfald ved entydigt og ensidigt at anerkende, at Tibet er en del af Kina. At den danske regering bruger Dalai Lamas forhandlingsudspil som argument for selv at fremsætte en sådan anerkendelse må opfattes som en utidig indblanding i det tibetanske folks ret til selvbestemmelse og den igangværende dialog. I den igangværende dialog må forhandlingsudspil betragtes i et forhandlingsstrategisk lys i stedet for som endegyldige erklæringer. De tibetanske forhandlingsudspil ændrer ikke ved det sæt af rettigheder, som tibetanerne har i kraft af menneskerettighederne og den øvrige folkeret, og en dansk holdning i spørgsmålet må formuleres ud fra sidstnævnte. Alt andet vil være politisk opportuniste.

I den forbindelse nævner Udenrigsministeriet i sit notat af 15. december, at Folketingets Udenrigspolitiske Nævn i 2000 slog fast, at "Det var jo ingen af de relevante aktører, der krævede Tibet anerkendt som selvstændig stat." Hermed hentydede Nævnet formentlig til Dalai Lama og til flere eksiltibetanske organisationer. Set fra et dansk

⁶¹ <http://menneskeret.dk/internationalt/fn/fn's+pagt>

Kommentarer til Udenrigsministeriets notat om Danmarks Tibetpolitik

demokratisk perspektiv – og i betragtning af tibetanernes ret til selvbestemmelse - må de allermest relevante aktører vel imidlertid være det tibetanske folk som sådan. Det burde være indlysende for et folkestyre som det danske.

Hvad flertallet af tibetanerne i Tibet ønsker, står forholdsvis klart for enhver, der tilbringer nogen tid i Tibet, men ret beset forbliver det et åbent spørgsmål, så længe der hverken er demokrati eller ytrings-, forsamlings-, presse- eller meningsfrihed i landet. At tage stilling til Tibets status på vegne af det tibetanske folk tilkommer ikke noget andet folk og er uforeneligt med de principper, som vi selv tager for givet. De omfattende demonstrationer i Tibet siden marts 2008 vidner om, at modstanden mod det kinesiske styre er stor, og at ikke alle tibetanere støtter Dalai Lamas kompromisforslag. Det må være i det danske folkestyres ånd at tage denne opposition alvorligt og lade det være op til det tibetanske folk selv at bestemme deres egen fremtid uden dansk indblanding i form af en begrænsning af mulighederne for en sådan fremtidig tibetansk beslutning.

5. Menneskerettigheder

Vi er enige med regeringen og Udenrigsministeriet på dette punkt.

6. Kina eller Folkerepublikken Kina

Udenrigsministeriet fremhæver, at det Kina, som Danmark anerkender, er identisk med Folkerepublikken Kina, og at det derfor "i dansk optik" er uden betydning, hvilken af de to betegnelser, verbalnoten bruger. Ikke desto mindre er det et faktum, at Folkerepublikken ikke eksisterede før den 1. oktober 1949, men at Kina derimod har en væsentligt længere historie, og at anvendelsen af dette navn derfor har andre implikationer for enhver læser, der ikke er begrænset af det mere snævre perspektiv, som regeringen har ønsket at formidle. Derfor må det undre, at regeringen ikke fra starten har valgt den mere præcise betegnelse "Folkerepublikken Kina". Specielt når Folkerepublikkens regering jo hævder, at Tibet ikke blev del af Kina gennem annekseringen i 1949-1951, men at det skete i det 13. århundrede. Derudover betegner "Folkerepublikken" et de facto (og de jure) statssamfund, mens "Kina" betegner et gammelt land og en nation, som Tibet aldrig har været nogen del af. Det er først i de sidste ca. 100 år og som resultat af den kinesiske nationalismes fremkomst, at regeringer i Kina selv har sat lighedstegn mellem "Kina" (Zhongguo) og det manchustyrede imperium, som havde indflydelse i Tibet i 1720-1911.

Den 25. februar 2010

Anders Højmark Andersen
Formand
Støttekomiteen for Tibet