

Folkmordskonventionen 60 år: En historisk introduktion

Av Ove Bring

Företeelsen folkmord går lång tillbaka i mänsklighetens historia. Vad vi idag kallar etnisk rensning omnämns på flera ställen i Gamla testamentet och massiv förföljelse av besegrade folk praktiserades av assyriska härskare och stundom också av romerska härförare. År 1225 genomförde Djingis kahn vad som kan betecknas som ett folkmord på de upproriska tanguterna i nordvästra Kina. Den europeiska koloniseringen bortom haven medförde utplåning av vissa folkstammar och urinnevånarna på Tasmanien utrotades avsiktligt mot slutet av 1800-talet.

Begreppet folkmord är av yngre datum, men ändå äldre än vad man tror. Det tycks dyka upp under första världskriget i samband med övergreppen mot olika kristna grupper i det Osmanska riket. I Sverige talade Hjalmar Branting om "systematiskt folkmord" på ett möte 1917, sammankallat för att, som det hette i pressen, "belysa armeniernas fruktansvärda ställning" och bidra till en opinion mot en politik "som ställt som mål att utrota ett helt folk".

FN:s folkmordskonvention av 1948 har som bekant den nazistiska Förintelsen som omedelbar bakgrund och den engelska termen "genocide" (på franska *génocide*) valdes av världsorganisationen som ett slagkraftigt samlingsbegrepp i syfte att mobilisera det internationella samfundet mot varje upprepning av detta, det grövsta av alla internationella brott. Tanken på behovet av en särskild konvention är emellertid äldre än FN. Det rör sig om en engagerad, men från början isolerad, privatpersons kamp för rättslig utveckling.

En lobbyist och hans projekt

Den polsk-judiske juristen Raphael Lemkin (1900-1959) engagerade sig redan som universitetsstudent i Lvov för de under 1920-talet närmast fruktlösa försöken att ställa ansvariga politiker inför rätta till följd av massakrerna på armenier och andra kristna grupper under första världskriget. De allierade hade under krigets slutskede talat om "brott mot mänskligheten" och aviserat kommande rättegångar. Så blev det (i stort sett) inte och Lemkin upprördes över denna strafflöshet. År 1933 föreslår han på en internationell straffrättskonferens i Madrid två nya brottskategorier som bör föranleda åtal genom mellanstatligt samarbete: "vandalism" och "barbari". Brottbeskrivningarna täcker ett medvetet utplånande av en folkgrupps livsbetingelser och kulturella identitet och ligger nära det som han senare kommer att beteckna som folkmord. Lemkin argumenterar för en

organiserad internationell beredskap inför ”brott som chockar samvetet”. Hitler har just kommit till makten i Tyskland och Lemkin anar Förintelsen runt hörnet. Han fortsätter att föra fram sitt budskap på nya konferenser – i Budapest, Köpenhamn, Paris, Amsterdam och Kairo. Juristkollegerna lyssnar förstrött.

Efter krigsutbrottet 1939 blir han först flykting i sitt eget land och lyckas sen ta sig till Vilnius. Han har genom sina internationella juristkontakter möjligheter att bli mottagen i Sverige och framförallt i USA dit han önskar bege sig. I februari 1940 har han anlänt till Stockholm och efter ett tag föreläser han i internationell rätt på Stockholms högskola. I mars 1941 befinner han sig på transsibiriska järnvägen på resa från Moskva mot Vladivostok. Därifrån tar han sig med olika båtar till Yokohama, Vancouver och slutligen Seattle. I april befinner han sig som föreläsare på Duke University, North Carolina. I juni angriper Hitlers arméer Sovjetunionen och ockuperar Baltikum och östra Polen. Lemkin tappar kontakten med sina föräldrar och andra judiska släktingar och fruktar det värsta. Rapporter om arkebuseringar av civila börjar flyta in. Sommaren 1941 äger massavrättningar av judar rum i Lettland, Litauen, Vitryssland och Ukraina. De allierade förstår ännu inte vad som påbörjats men Winston Churchill uttrycker sig profetiskt när han i ett tal den 24 augusti 1941 säger: ”We are in the presence of a crime without a name”.

Det var Lemkin som skulle ge brottet dess namn, det gigantiska brott som påbörjats genom arkebuseringar i terrängen och skulle fortsätta medelst gasen Zyklon B i förintelselägren. 1942 har han flyttat till Washington och anställts av Board of Economic Warfare. Han börjar skriva på en bok om det nazistiska förtrycket av det ockuperade Europa. Han har nytta av det material om ockupationsmaktens lagar och förordningar som han börjat samla in i Stockholm. 1944 tjänstgör han på US War Department och i november det året utkommer *Axis Rule in Occupied Europe*, en diger lunta på 712 sidor. På sid 79 introducerar Lemkin begreppet folkmord i dess nyskapade engelska version: ”genocide”. Ordet är en hybrid av grekiskans *geno* (folk, stam, ras) och latinets *cide*, en härledning av *caedere* (dödande). Lemkin gjorde klart att begreppet i sin straffrättsliga mening inte krävde fysisk utplåning av en nationell eller etnisk grupp, det räckte med avsiktlig eliminering av en kulturell identitet. Brottet ifråga skulle bli föremål för universell jurisdiktion, dvs misstänkta förövare skulle kunna åtalas i alla länder och kunna utlämnas till varje land som hade goda möjligheter att genomföra en rättegång. Det nya begreppet fick snabbt genomslag i det mediala språket och redan 1945 förekommer ”genocide” i *Webster’s New International Dictionary*.

Under 1942 kommer den tidigare i Berlin stationerade journalisten Louis Lochner ut med en bok i New York som innehöll ett uppseendeväckande citat av Hitler. Lochner, som arbetade för Associated Press (AP), hade i augusti 1939 kommit över anteckningar från ett möte som Hitler höll med sina generaler i Obersalzberg. Det ägde rum den 22 augusti. Invasionen av Polen stod för dörren och Hitler uppmanade generalerna att vara hårda och skoningslösa när Tyskland nu skulle skaffa sig livsutrymme (*Lebensraum*). Hårdheten skulle glömmas av världen, endast framgången skulle räknas. Och Hitler gav exempel. Djingis kahn sände

miljoner kvinnor och barn in i döden. Han var framgångsrik. De turkiska ledarna som hårdhänt byggde upp en ny stat var framgångsrika: "*Wer redet heute noch von der Vernichtung der Armenier?*" ("Vem talar idag om armeniernas utplåning?").

Lochner vidarebefordrade genast detta dokument till brittiska ambassaden i Berlin som den 25 augusti 1939 sände det till Foreign Office i London. Idag kan det studeras i serien *Documents on British Foreign Policy*, volym VII för år 1939 som publicerades på 1950-talet.

Hitlers ord om armenierna har ofta citerats och många har ifrågasatt äktheten och källvärdet. Men källan tycks vara så äkta den kan vara – amiralen Wilhelm Canaris anteckningar från mötet på Berghof (se Chicago-professorn V.N. Dadrians forskningsresultat, bl.a. publicerade i *Yale Journal of International Law* 1998).

Hursomhelst, Raphael Lemkin använde sig omedelbart av Hitlers kommentar om den kollektiva glömskan för att lobba för kopplingen folkmord - bestraffning istället för straffrihet ("impunity"). Uppgifterna i Lochners bok *What about Germany?* (1942) blev till stor nytta för den kampanj som han nu inledde. Förberedelserna för det som skulle bli Nürnbergrättegången var i gång och Lemkin argumenterade för att domstolens statuter skulle inkludera "genocide" som ett särskilt brott. Juridiska experter från de allierade staterna USA, Storbritannien, Sovjet och Frankrike förhandlade i London om den kommande rättegångens utformning och den 8 augusti 1945 hade en överenskommelse nåtts.

Londonöverenskommelsen stadgade att domstolen skulle hantera tre brottskategorier: brott mot freden (dvs aggression), krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten. Den sistnämnda kategorin täckte in folkmord i anslutning till kriget, men hade även en spännvidd som täckte in andra omfattande och systematiska förbrytelser mot civilbefolkningen. Lemkin var inte nöjd. Han måste visserligen medge att brott mot mänskligheten ("crimes against humanity") var ett inarbetat begrepp som förekommit sedan 1915, men det uteslöt inte att begreppet "genocide" användes parallellt för att särskilt komma åt de handlingar som riktades mot en "nationell grepp" som sådan.

I oktober 1945 presenterade Nürnbergåklagarna sina åtalspunkter. De följde Londonöverenskommelsens terminologi, men Lemkin ingick ett tag i det amerikanska åklagarteamet och det skulle få vissa konsekvenser. Åtalspunkten brott mot mänskligheten innefattade uttryckligen folkmord (åklagarna använde ordet "genocide") för att beskriva utplånandet av etniska och nationella grupper som "judar, polacker, zigenare och andra". Ur Lemkins synvinkel hade terräng återtagits.

När domsluten i Nürnberg slutligen avkunnades i månadsskiftet september/oktober 1946 fälldes tretton av de åtalade för brott mot mänskligheten, men ordet "genocide" kom inte till användning i något sammanhang överhuvudtaget. Lemkin blev oerhört besviken. Förhoppningen om en omedelbar rättsutveckling som bekräftade folkmordsbegreppet hade gått om intet. Han hade förlorat första ronden, men såg en chans att komma igen.

Samtidigt, hösten 1946, pågick nämligen FN:s generalförsamlings första möte som inletts i London men nu flyttat till New York. En tanke var att frågan om folkmord skulle tas upp på församlingens agenda. Lemkin anlände till FN:s provisoriska lokaler på Long Island den 31 oktober och började lobba bland u-landsdelegater för en resolution syftande till en internationell överenskommelse om "genocide". Hans tanke var att detta brott mot mänskligheten inte, som i Nürnberg, skulle kopplas till ett pågående krig, utan att brottet skulle definieras så att det kunde inträffa även i fredstid. Därmed skulle det internationella samfundet åta sig en skyldighet att agera såväl i fred som i krig.

Den 22 november lägger tre länder (Cuba, Indien och Panama) fram ett resolutionsutkast i Lemkins anda. Där sägs att eftersom sjöröveri och slavhandel är internationella brott som alla stater äger ingripa mot i såväl fred som krig, bör folkmord bedömas på samma sätt. Förslaget bemöttes positivt, men många delegationer tyckte det kunde gå längre. Saudiarabien önskade komplettera det med ett utkast till en internationell konvention, en traktattext som etablerade universell jurisdiktion för detta brott mot mänskligheten. En särskild kommitté tillsattes, med Chile som ordförande, för att arbeta vidare på resolutionsförslaget innan det presenterades för generalförsamlingen. Den så modifierade texten gick utan problem genom sjätte (juridiska) utskottet och antogs som resolution 96(I) enhälligt av generalförsamlingen den 11 december 1946.

Resolution 96 överlät till Ekonomiska och sociala rådet (ECOSOC) att föra frågan vidare så att ett utkast till en konvention "on the crime of genocide" kunde framläggas på nästa ordinarie möte med generalförsamlingen. Därmed var första steget mot en bindande traktat, en folkmordskonvention, taget. Lemkins lobbyverksamhet hade gett resultat. Han hade ständigt flängt i FN:s korridorer i nästan två månader. Nu kunde han bege sig till sin lilla våning på Manhattan och – som det sagts – sova ut i två dygn.

Förhandlingarna 1947-48

Resolutionen 96(I) innehöll till slut inte något konventionsutkast och principen om universell jurisdiktion (krav på lagföring eller utlämning) hade tunnats ut till krav på internationellt samarbete. Däremot var definitionen av grupper som skulle skyddas omfattande. Texten talade om etniska, religiösa, "politiska och andra grupper". Frågan huruvida politiska grupper skulle täckas in skulle senare bli föremål för divergerande ståndpunkter. Men i januari 1947 behövde man inte ta ställning till dessa oklarheter. En konventionstext måste hursomhelst förberedas och man föreställde sig att en särskild kommitté eller juridisk arbetsgrupp skulle lösa utestående frågor.

ECOSOC hade fått uppdraget att föra saken framåt och dess sociala kommitté föreslog snabbt att FN:s generalsekreterare (i praktiken FN-sekretariatet) skulle få huvudansvaret för projektet och utse en grupp juridiska experter. Så blev det.

Sekretariatet engagerade sin avdelning för mänskliga rättigheter och därmed dess chef, kanadensaren John Humphrey. Denne engagerade i sin tur tre internationella straffrättsexperter, bland dem Lemkin, för att ge synpunkter på den "draft" som sekretariatet började utarbeta.

Sekretariatets konventionsutkast förelåg sommaren 1947 och presenterades officiellt vid ECOSOC:s möte i juli-augusti. Till texten (på 24 artiklar) fogades två utkast till stadga för en internationell brottmålsdomstol – något som resolutionen 96(I) inte hade begärt. En annan nyhet var att referensen till "politiska och andra grupper" nu ändrats så att det enbart stod "politiska grupper". Lemkin hade gärna sett att även detta moment fått utgå, eftersom hans folkmordsuppfattning var starkt kopplad till kulturell identitet. "Politiska grupper" tyckte han var en alltför löslig formulering.

Experterna hade alltså fått säga sitt, men staterna hade ännu inte kommit med sina kommentarer. Den resolution som ECOSOC antog i augusti förutsatte därför att generalsekreteraren skulle uppmana staterna att inkomma med synpunkter inför generalförsamlingens möte instundande höst. Så skedde också.

FN:s andra session med generalförsamlingen inleddes i New York i september och folkmordsfrågan förbereddes i församlingens sjätte (juridiska) utskott. Storbritannien och Sovjetunionen började nu ifrågasätta konventionsprojektets lämplighet. De menade att "genocide" borde behandlas som en integrerad del av brott mot mänskligheten och inte bli föremål för en särskild konvention. Sovjetunionen önskade helst inskränka det hela till en konvention mot rasdiskriminering. Majoriteten var dock av annan mening och generalförsamlingens resolution 180(II), antagen den 21 november 1947, bekräftade projektet som det ursprungligen var tänkt. Eftersom ett otillräckligt antal stater inkommit med synpunkter fick ECOSOC ett förnyat mandat att förbereda en konventionstext. Saken skulle tas upp på nytt av generalförsamlingen vid dess tredje session följande år.

Denna gång hade ECOSOC inte mage att på nytt hänskjuta frågan till generalsekreteraren, utan tillsatte självmant – i början av 1948 – en "ad hoc drafting committee" bestående av Frankrike, Libanon, Nationalistkina (senare Taiwan), Polen, Sovjetunionen, USA och Venezuela. Kommittén instruerades att mötas i FN-högkvarteret på Long Island så ofta som behövdes och leverera ett konventionsutkast till ECOSOC:s påföljande möte.

I ad hoc-kommittén, som skulle hålla tjuugoåttan möten våren 1948, accepterade Sovjetunionen projektet och lade fram ett förslag med "Basic Principles" för en folkmordskonvention. Frågan om vilka grupper som skulle skyddas genom konventionen började nu träda i förgrunden. Den sovjetiska delegationen accepterade rasmässigt bestämda, nationella och religiösa grupper men inte politiska eller andra grupper. Effekten

av detta synsätt blev att förföljelse och diskriminering av politiska motståndare var en fråga som föll under den nationella suveräniteten och skulle hanteras av nationella domstolar. Stalin representerades i New York av FN-ambassadören och tidigare terroråklagaren Andrej Vysjinskij. Det passade båda herrarna bra att sovjetdiktaturens massmord på den egna befolkningen hölls utanför folkmordsbegreppet. Det kan tyckas märkligt att detta egenintresse inte stod klart för den sovjetiska diplomatin förrän i april 1948. Moskva hade 1946 inte opponerat sig mot att resolutionen 96(l) inkluderade "politiska och andra grupper", en formulering som täckte in även ekonomiska och sociala grupper, som exempelvis kulakerna, en grupp jordägande bönder som Stalin eliminerat under det tidiga 1930-talet. Ambassadören Vysjinskij hade presiderat vid de s.k. Moskvarättegångarna 1936-38, där han med hjälp av tortyr fick Stalins politiska konkurrenter att erkänna statsfientlig verksamhet. Vysjinskij kunde presumeras vara väl förtrogen med även andra utrensningars omfattning och inriktning. Huvudsyftet med terrorn mot olika grupper under Stalintiden var inte fysisk eliminering utan ett ingjutande av skräck i befolkningen, så att det kommunistiska systemet kunde känna sig ohotat. Effekten av denna politik blev ett massmord som åstadkoms genom otaliga nackskott på nyss häktade personer eller (vanligare) genom att människor arbetade sig till döds i Sibiriens fångläger. Det senare gällde exempelvis medlemmar av förföljda etniska minoritetsgrupper. Se härom Anne Applebaum, *GULAG, A History of the Soviet Camps* (2003) och Klas-Göran Karlsson, *Terror och tystnad, Sovjetregimens krig mot den egna befolkningen* (samma år).

Det sovjetiska FN-dokumentet "Basic Principles" av 1948 hade en stark ideologisk framtoning. Företeelsen "genocide" ansågs exklusivt kopplad till fascismens och nazismens rasideologier. När därför *ad hoc*-kommittén inledningsvis gick på en mer allmän linje och inkluderade politiska grupper i ett konventionsförslag röstade Sovjetunionen emot (och Polen avstod).

Enighet nåddes däremot på ett annat område, frågan om vilka domstolar som skulle tillerkännas en särskild roll i fall av folkmord. Kommittén bestämde sig för att inte satsa på en ambitiös universell jurisdiktion utan nöja sig med krav på rättsväsendet i den stat där brottet begåtts. Det var det landets domstolar som skulle döma ansvariga individer för delaktighet i folkmord. Denna lösning med territoriell jurisdiktion kompletterades i konventionstexten med en öppenhet för internationell jurisdiktion i ett senare skede i form av en *International Criminal Court* (jfr dagens ICC som har kompetens att döma för folkmord).

Ad hoc-kommittén avslutade sitt arbete i juni 1948 med ett färdigt utkast till folkmordskonvention. Texten gick omedelbart till den då i New York verksamma Kommissionen för mänskliga rättigheter (MR) under ordförandeskap av Eleanor Roosevelt, den avlidne USA-presidentens änka. MR-kommissionen var dock upptagen med arbetet på den Universella deklarationen om mänskliga rättigheter och avstod därför från en mer noggrann genomgång av folkmordstexten. Inte desto mindre ansåg man sig kunna avge ett

allmänt positivt omdöme. Texten gick vidare till ECOSOC som sammanträdde i Genève och där skyndsamt hanterade ärendet. Det massmediala intresset var stort och den allmänna (politiskt intresserade) opinionen förväntade sig ett resultat samma höst. Texten överlämnades därför till FN:s generalförsamling inför dess tredje session som skulle inledas i mitten av september. Första sessionen 1946 hade hållits i London och New York, den andra 1947 i New York (Long Island) och den tredje sessionen var nu sammankallad till Paris. Det nuvarande FN-högkvarteret på Manhattan var ännu inte färdigt.

När församlingens möte inleddes i Paris rådde en speciell stämning. Den franska huvudstaden var nedsliten och luggsliten efter åren av ockupation, men arrangemangen var grandiosa i Palais de Chaillot vid Seines norra strand mittemot Eiffeltornet. Förväntningarna på FN var stora, trots att det kalla kriget kommit igång på allvar. Media intresserade sig mycket för Eleanor Roosevelt och hennes kommissions förslag till en Universell deklaration för de mänskliga rättigheterna. Men intresset var också stort för förslaget till en folkmordskonvention och den man som så ihärdigt arbetat för en sådan konvention, Raphael Lemkin. Den senare hade följt ECOSOC:s förberedande möte i Genève och nu var han på plats i Paris.

Folkmordsärendet hade rutinemässigt hänskjutits till generalförsamlingens sjätte utskott för diskussion och debatt. Församlingens olika utskott är öppna för samtliga FN:s medlemsstater, varför textförslag ofta blir debatterade på nytt och i grunden. *Ad hoc*-kommittén för folkmordsfrågan bestod bara av sju medlemsländer varför en ny debatt, i realiteten en extra förhandlingsomgång, var ofrånkomlig.

Konventionsutkastet debatterades av sjätte utskottet från slutet av september till början av december. Utskottet gick igenom artikel för artikel, sammanlagt nitton stycken. Artikel II gjorde klart – och utskottet var enigt om – att folkmord är något som begås avsiktligt mot någon av de uppräknade grupperna. Utskottet var däremot splittrat vad gällde huruvida "politiska eller andra grupper" skulle ingå i definitionen. Den sovjetiska negativismen i frågan fick nu (något oväntat) stöd av en stor grupp länder, bland dem Belgien, Egypten, Iran, Brasilien, Dominikanska republiken, Uruguay och Venezuela. Det argument som förenade de flesta av dessa var att politiska grupper saknade permanens, de fluktuerade storleksmässigt från tid till annan beroende på politiska förhållanden. En annan krets av stater såg frågan ur ett mer humanitärt perspektiv, dit hörde USA, Nationalistkina, Nederländerna, Ecuador och Sverige. Dessa önskade inkludera "politiska grupper" i konventionstexten. Sverige hade ett tag intagit den motsatta hållningen, men den svenske delegaten (UD:s blivande rättschef Sture Petré) hade antagligen fått nya instruktioner hemifrån.

Frågan ledde vid olika tidpunkter till omröstning i utskottet där den "humanitära" gruppen visade sig ha överhanden. Men inför en omröstning den 2 december gjorde USA en kovändning med motiveringen att prioriteringen måste vara, inte att driva igenom en viss ståndpunkt, utan att säkra så många anslutningar som möjligt till den nya konventionen. Därefter beslöt utskottet, med röstsiffrorna 22 för, 6 emot och 12 avstående, att exkludera

”politiska grupper” ur folkmordskontexten. Det var dock underförstått att i ett övergripande MR-sammanhang skulle alla människor ha rätt till frihet från politiskt förtryck. Konventionstexten var nu klar och den kunde överlämnas till generalförsamlingen i plenum, där man hoppades att några överraskningar inte skulle vänta.

Den 9 december 1948

Raphael Lemkin skulle senare uppleva att hans eget projekt kom i skymundan av Eleanor Roosevelts och hennes kommissions mer övergripande och grandiosa förklaring om de mänskliga rättigheterna. Själv ansåg han att folkmordskonventionen, även om mer begränsad till sin natur, utgjorde den absolut grundläggande byggstenen i ett system för mänskliga rättigheter. Han måste därför ha varit nöjd med att konventionen skulle tas upp i generalförsamlingen först av de två MR-dokumenterna, dagen före den universella deklARATIONEN. Detta skulle ha kunnat motiveras med att folkmordstexten var avsedd att bli en juridiskt bindande konvention för anslutna stater, medan deklARATIONEN, oavsett hur universell den kunde bli, enbart syftade till en icke bindande avsiktsförklaring, en internationell rekommendation för framtiden. Det låg dock knappast något principiellt övervägande bakom den turordning som fastställts, den bara råkade falla ut som ett resultat av FN-byråkratin.

Den 9 december öppnade generalförsamlingens ordförande, den australiske utrikesministern Herbert Evatt, diskussionen på dagordningspunkten ”Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide”. Raphael Lemkin visste att Evatt var engagerad i projektet och skulle göra sitt bästa för att få till stånd en värdig procedur med ett positivt utfall. Lemkin var spänd där han stod i gallerierna och följde utvecklingen. Så kom den punkt då ordföranden skulle låta församlingen gå till omröstning. Det förelåg en resolutionstext som välkomnade det bilagda förslaget till konvention och uppmanade staterna att ansluta sig till konventionen om den blev antagen. En röst för resolutionen var samtidigt en röst för konventionen. Någon delegat begärde en ”roll call vote”, dvs att ländernas representanter i mikrofonen från sina respektive platser skulle ge ett av följande besked: ”Yes!”, ”No!” eller ”Abstention”. Omröstningen började med att ordföranden ropade ut ett land och sedan fortsatte i bokstavsordning.

- India.
- Yes!
- Iran.
- Yes!
- Iraq.
- Yes!
- Lebanon.
- Yes!

Så fortsatte det med ständiga "yees" till dess resultatet stod klart. 55 – 0. Femtiofem röster mot noll. Tre delegater var frånvarande. En storm av applåder fyllde plenarsalen i Palais de Chaillot. Lemkin var rörd och han fick personligen ta emot en mängd gratulationer. Tilldragelsen är emotionellt skildrad i hans självbiografiska anteckningar.

Dagen därpå antogs den Universella deklARATIONEN om de mänskliga rättigheterna med röstsiffrorna 48-0-8. De stater som utmärkte sig genom sina avståenden var Sovjetunionen, Sydafrika och Saudiarabien, samt dessutom fem sovjetiska satellitstater från Östeuropa. Men trots det kalla krigets påtagliga kyla (Berlinblockaden pågick som bäst) hade FN i december 1948 lyckats anta två epokgörande dokument om mänskliga rättigheter.

Vad hände sedan?

Två år efter antagandet i Paris hade folkmordskonventionen samlat tjugo anslutna stater och den trädde formellt i kraft den 12 januari 1951. Därefter skulle den i många år leva ett liv i skymundan, i skuggan av det kalla kriget.

I slutet av 1951 engagerade sig Raphael Lemkin för en exilrysk anklagelse mot Sovjetunionen för folkmord på den egna befolkningen. Anklagelsen hade inte varit kontroversiell om den formulerats annorlunda, som avseende brott mot de mänskliga rättigheterna. Nu låg dess eventuella substans enbart i det förflutna. Under kriget hade många minoritetsfolk anklagats för samröre med den inträngande nazistiske fienden och i stort sett alla volgatyskar, krimtatarer, karatjajer, kalmucker, tjetjener, ingusjer och balkarer, uppemot tre miljoner människor, deporterades i järnvägsvagnar till Centralasien och Sibirien. Klas-Göran Karlsson har i sin tidigare omnämnda bok skrivit att dessa folkgruppers "autonoma territorier upplöstes och försvann från kartbilderna, deras religiösa helgedomar raserades och deras kulturer utsattes för en medveten förintelsepolitik" (s. 103). Detta var kulturellt folkmord, men till Lemkins besvikelse hade någon bestämmelse härom inte infogats i folkmordskonventionen. Lemkin önskade ändå få till stånd en internationell anklagelseakt mot Sovjetunionen, men här kom han i konflikt med Eleanor Roosevelt som påpekade att bevis för fysiskt folkmord inte förelåg. De två borde ha kunnat enas om att sovjetiska brott mot mänskligheten, i Nürnbergtribunalens mening, hade ägt rum under kriget.

Artikel 1 i folkmordskonventionen ålägger staterna att "förebygga och bestraffa" de handlingar som beskrivs i konventionen. Detta fungerade inte, till att börja med, under det kalla kriget. Konventionen spelade således ingen roll då blivande Bangla Desh 1971 bröt sig ut ur den pakistanska statsbildningen. Mellan 1-2 miljoner bengaler (i regel muslimer) lär ha dödats av pakistansk militär och omkring 200 000 kvinnor och unga flickor våldtagits.

Inte heller kunde konventionens normer göra sig gällande under de röda khmerernas styre i Kampuchea 1975-79 då den agrarkommunistiska revolutionen uttraderade stora delar av den egna befolkningen. Eftersom de drabbade främst utgjordes av politiska och sociala grupper

föreföll kanske begreppet folkmord inte vara den rätta benämningen på vad som skedde. Det framgick emellertid snart att åtminstone en religiös grupp (buddhistiska munkar) liksom olika etniska minoritetsgrupper (kineser, vietnameser och det muslimska chamfolket) hörde till offren för massakrerna. Eftersom denna selektiva förföljelse av skyddade grupper var avsiktlig rörde det sig otvetydigt om folkmord. Antalet offer var totalt över en och en halv miljon människor.

Sedan det kalla krigets slut har konventionens preventiva förmåga på nytt visat sig uddlös (Bosnien, Rwanda, Darfur), även om det internationella samfundets ökande engagemang har lett till reaktiva åtgärder genom tribunalerna för forna Jugoslavien och Rwanda. Konventionens definition av folkmord har överförts till stadgorna för dessa tribunaler, liksom till stadgan för den permanenta internationella brottmålsdomstolen i Haag (ICC).

Jugoslavientribunalen (ICTY) har förklarat händelserna i Srebrenica sommaren 1995 som folkmord riktat mot muslimska bosnier. Man använde sig då av formuleringen "i avsikt att helt eller *delvis* förinta" en viss grupp, en formulering som hämtats från folkmordskonventionen. Den bosniska situationen präglades av såväl etnisk rensning (utan folkmordsavsikt) som utrotningsaktioner (med folkmordsavsikt). Ett folkmord behöver alltså inte äga rum i stor skala, det krävs inte ett visst antal döda, men omfattningen måste ändå vara stor i förhållande till den drabbade gruppens stolk.

Den internationella medvetenheten om folkmordskonventionen och dess begrepp är idag hög. FN har efter svåra förhandlingar med Phnom Penh lyckats få till stånd ett rättegångsförfarande, med vissa internationella inslag, mot tidigare röda khmerledare, men det är för tidigt att uttala sig om utfallet av detta försök till senkommen rättvisa i Cambodja.

Åklagaren i ICC har förberett anklagelseakter om folkmord i Darfur riktade mot personer i regeringskretsarna i Khartoum. Två personer har hittills begärts utlämnade till Haag. Det senaste initiativet i denna riktning är kontroversiellt, ett förslag till åtal mot Sudans president. Afrikanska Unionen (AU) har uttryckt sin oro över vad denna juridiska inblandning i storpolitiken kan innebära för den diplomatiska fredsprocess som pågår i Sudan. Tillsammans med Organisation of Islamic Countries (OIC) har AU begärt att FN:s säkerhetsråd ska gripa in och avbryta den process som initierats från Haag. Spekulationer pågår om att ledarna i Khartoum känner sig trängda och önskar avleda trycket mot regimen genom att själva inleda rättegångar i sudanesiska domstolar mot utvalda personer.

Folkmordsbegreppet har blivit en faktor i världspolitiken. Det spelar en politisk och medial roll, men dess juridiska dimension inskränks ofta till inledande manövrar och nationell lagstiftning i demokratiska länder (som Sverige). Vi väntar fortfarande på den tid då 1948 års konvention förmår "förebygga" folkmord (som det sägs redan i konventionens rubrik) och då inträffade brott regelmässigt leder till straff. Det är visserligen något av en myt att en slutsats om att ett folkmord är förhanden tvingar staterna att gripa in konkret och militärt. Någon sådan regel om humanitär intervention finns inte, men ett pågående folkmord skapar

onekligen en moralisk press på FN:s säkerhetsråd att agera, liksom det skapar en juridisk press på alla stater att göra vad man kan. Folkrätten håller på att utveckla en gemensam "Skyldighet att skydda" (*Responsibility to Protect*) om inte nationalstaten själv förmår skydda sin egen befolkning. En regel om allas medansvar återfinns dessutom i 1949 års Genèvekonventioner i den första artikeln: Alla stater förbinder sig "under alla förhållanden" att sörja för att den internationella humanitära rättens regler iakttas.