



SVERIGE

I NATO

DELRAPPORT 3

NATOS ARTIKEL 5: GARANT ELLER SKYLDIGHET?

Denna delrapport är skriven av Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen i samarbete med Svenska Läkare mot Kärnvapen, och är en del av en större rapport som kommer att lanseras i december 2023. För frågor om delrapporten: kontakta rebecka.lindholm.schulz@svenskafreds.se



SVENSKA LÄKARE
MOT KÄRNVAPEN



NATOS ARTIKEL 5: GARANT ELLER SKYLDIGHET?

Sveriges ansökan till Nato har motiverats med det förändrade säkerhetspolitiska läget i Europa och presenterats som avgörande för Sveriges säkerhet. Samtidigt medför Sveriges Natoprocess historiska förändringar i svensk försvars- och säkerhetspolitik, genom bland annat ett erkännande av Natos kärnvapendoktrin.¹ Få svenskar har idag kunskap om hur Nato fungerar, något som kommer att bli centralt för svensk utrikes- och försvarspolitik framöver.

Hur är Nato uppbyggt?

Nato är en militärallians med 31 medlemsstater som samverkar kring medlemsstaternas militära försvar. Det finns inga egna överstatliga militära förband inom Nato. Istället är det medlemmarnas nationella försvar som utgör de enda militära resurserna. Alliansen har en politisk, civil dimension och en militär dimension med separata ledningsstrukturer.² Nordatlantiska rådet (NAC) är Natos högsta beslutsfattande organ. I NAC representeras medlemsstaterna genom ländernas Natoambassadörer, och det är också på ambassadörsnivå som det löpande arbetet i NAC sker. Några gånger per år sammanträder NAC med utrikes- och försvarsministrarna och vid enstaka tillfällen möts även regerings- / och statscheferna.³ Rådet stöds av generalsekreteraren med sin internationella stab samt av Nuclear Planning Group (NPG) som är ytterst ansvarig för kärnvapenfrågor.⁴

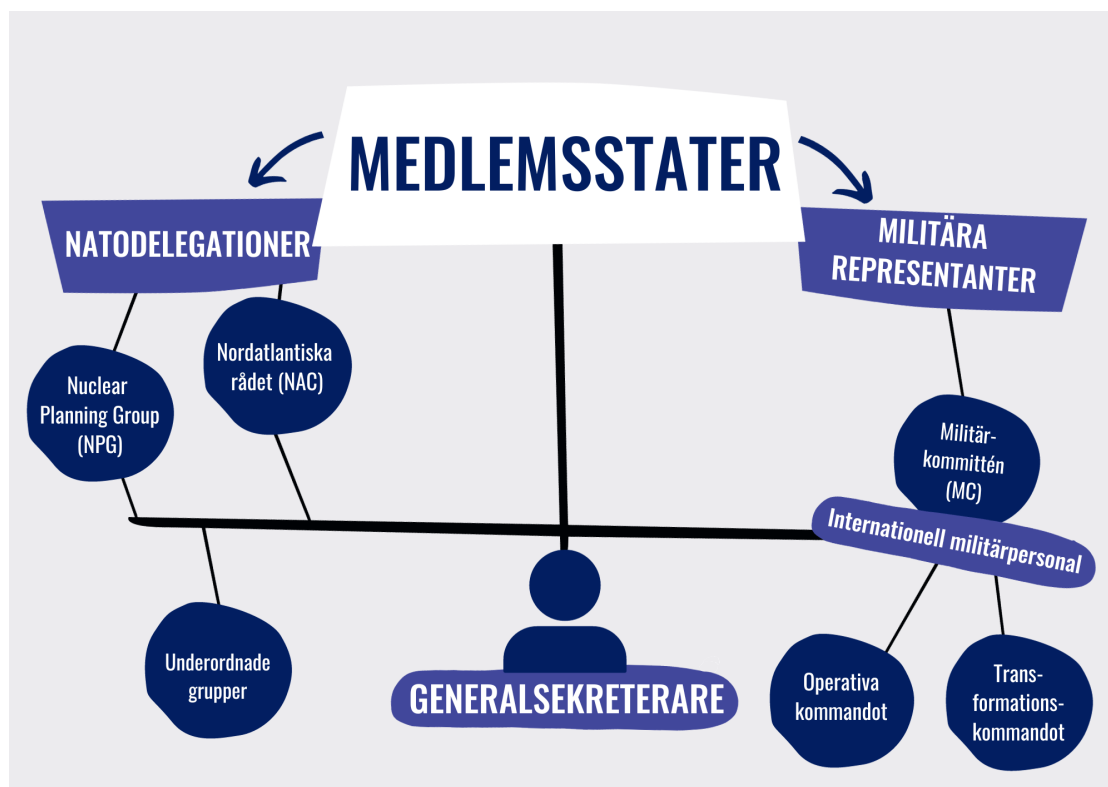
NPG sammanträder i regel på försvarsministernivå, men det löpande arbetet görs av NPG:s personalgrupp som utgörs av representanter från de nationella delegationerna. Nordatlantiska rådet, generalsekreterarens stab och Nuclear Planning Group utgör kärnan av den civila, politiska ledningsstrukturen. Även NPG är alltså del av Natos politiska del.⁵ Generalsekreteraren leder arbetet i den politiska delen och är ordförande för både det Nordatlantiska rådet och Nuclear Planning Group. Generalsekreteraren är också chef över den internationella personalen vars uppgift är att stödja det löpande arbetet, genom att bland annat ta fram dokument, förbereda möten och agera rådgivare.⁶ Inom Natos civila struktur finns också en rad olika underorgan och kommittéer, som till exempel avdelningen för försvarspolitik och planering.⁷

Varje medlemsstat har en permanent delegation vid Natos högkvarter i Bryssel som leds av en ambassadör, och som ansvarar för att rapportera till sin regering om vilka beslut som Nato fattar.⁸ Medlemsstaterna representeras i underorgan och kommittéer genom representanter från sin delegation.⁹ Även stater som inte är medlemmar men som har nära samarbete med Nato har delegationer vid Nato.¹⁰ Sveriges har haft en Natoambassadör sedan 1998 och en delegation vid Nato, en egen myndighet likt andra utlandsambassader, sedan 2008. Delegationen bevakar Natos arbete, särskilt det som har betydelse för svensk utrikes- och säkerhetspolitik.¹¹ Sverige har i nuläget status som inbjuden stat, vilket innebär att Sverige integreras i alla Natos strukturer förutom i Natos kärnvapengrupp NPG.¹²

Militärkommittén (MC) är underordnad Nordatlantiska rådet, men är det högsta organet inom den militära ledningsstrukturen¹³ och ger militära råd till Nordatlantiska rådet och Nuclear Planning Group.¹⁴ Militärkommittén är en viktig länk mellan Natos civila, beslutsfattande del och Natos militära struktur. Militärkommittén operationaliserar politiska beslut till militärstrategi¹⁵ och sammanträder regelbundet

med staternas militära representanter, ofta seniora officerare, som i sin tur stöds av nationell personal. Tre gånger om året sammanträder kommittén med medlemsstaternas försvarschefer,¹⁶ i Sveriges fall skulle det vara överbefälhavaren. Militärkommittén har en militär stab som består av utsänd militär personal. Kommittén ansvarar också för att ge råd till Natos två strategiska kommandon som i sin tur leder det operativa militära arbetet.¹⁷ Dessa två strategiska kommandon är de befäl, eller överordnade militära enheter, som leder Natos militära arbete i praktiken. Underordnat dessa kommandon finns en rad militära högkvarter och enheter, bland annat en enhet för träning för Natos gemensamma styrkor.

Utöver Natos civila och militära ledningsstruktur utgörs Natos uppbyggnad av ett antal organisationer och byråer, såsom Natos support- och upphandlingsbyrå (NSPA) och Natos organisation för forskning- och teknologi (STO).¹⁸



Bilden är en illustration av hur Nato som organisation är uppbyggd. Natos politiska och militära dimension har separata ledningsstrukturer, men det Nordatlantiska rådet är det högsta beslutande organet och är överordnad Militärkommittén. Militärkommittén är en viktig länk mellan den civila och militära delen av Nato, och operationaliserar politiskt fattade beslut till militärstrategi.

Fattas alla beslut genom konsensus?

Beslut inom Nato fattas genom konsensus. Det innebär att alla medlemsstater behöver komma överens och vara eniga för att besluten ska kunna fattas.¹⁹ Formellt sett har varje medlemsstat därmed vetorätt. Det finns dock frågetecken kring om påtryckningar sker för att nå konsensus och om det på det viset finns stater som har mer makt än andra. USA spelar till exempel en stor roll i Natos avgörande beslutsprocesser och är Natos största militärmakt.²⁰ Nuclear Planning Group (NPG) beslutar om allt som har med kärnvapen att göra inom Nato. Alla medlemsstater förutom Frankrike är med i NPG.²¹ Om alliansen ska genomföra ett kärnvapenuppdrag krävs, utöver beslut från NPG, också beslut av USA:s president och Storbritanniens premiärminister.²² Det signalerar att Natos kärnvapenstater har ytterligare makt. De beslut om utplacering av amerikanska kärnvapen på kärnvapenfria staters territorium som tidigare har tagits, genom så kallad nuclear sharing, fattades däremot inte genom Natos konsensus, utan genom bilaterala avtal mellan USA och värdlandet i fråga.²³ Samtidigt är nuclear sharing en central del av Natos strategiska koncept.²⁴ Nuclear sharings status i alliansen är därmed otydlig, det vill säga huruvida strategin som helhet representerar hela alliansen eller bara länderna i fråga.²³



Ett sätt att försöka nå konsensus är genom Natos parlamentariska församling.²⁵ Denna är dock inte en del av Nato, utan är ett forum för Natos medlemsstater och associerade medlemmar att ha politisk dialog om Natos frågor genom politiska representanter.²⁶

**Att åberopa artikel 5 är
varken en garanti för att
artikeln ska aktiveras,
eller en garanti för att få
militärt, eller annat,
stöd.**

Hur fungerar egentligen artikel 5?

Nato vilar på idén om ett kollektivt försvar där en attack mot en allierad betraktas som en attack mot alla alliansens medlemmar.²⁷ Detta slås fast i artikel 5 i det Nordatlantiska fördraget. Artikel 5 aktiveras genom att den attackerade medlemsstaten åberopar det och ett konsensusbeslut tas i NAC. Då är varje medlemsstat skyldig att utan dröjsmål vidta de åtgärder som den anser nödvändiga för att bidra till det kollektiva försvaret. Det kan gälla såväl militärt stöd, inklusive bruk av vapenmakt, som till exempel humanitärt stöd.^{28, 29} Det är bland annat med hänvisning till detta stöd som Sveriges Natoansökan motiverats.³⁰ Artikel 5 har enbart aktiverats en enda gång och är därmed en relativt oöpprad metod. Tillfället då artikeln aktiverades var i samband med terrordåden i New York den 11 september 2001.³¹ Det inleddes då en operation som 13 av Natos medlemsländer deltog i där radarplan patrullerade USA:s luftrum. Artikel 5 har vilat på föreställningen om att USA, som den största militärmakten i alliansen, skulle vara det land som kom till undsättning för de allierade med mindre militär kapacitet. Nu var det istället USA som bad om hjälp.³²

Även om artikel 5 endast har aktiverats en gång har alliansen vid flera tillfällen samordnat kollektiva försvarsinsatser, bland annat efter Rysslands illegala annektering av Krim 2014 och efter att ett turkiskt jetplan sköts ned av Syrien 2012.³³ Turkiet sa utåt att de ville aktivera artikel 5 men vad de turkiska diplomaterna sedan framförde till NAC vet vi inte.³⁴ Enligt Natos dåvarande generalsekreterare diskuterades inte huruvida artikel 5 skulle aktiveras eller inte.³⁵ Att åberopa artikel 5 är alltså varken en garanti för att artikeln ska aktiveras, eller en garanti för att få militärt, eller annat, stöd. Om stödet ens kommer är det svårt att förutse vad för stöd som blir aktuellt i enskilda fall, hur lång tid det tar innan det kommer och hur många av alliansens medlemmar som bidrar.

Kärnvapenavskräckning eller ökat kärnvapenhot?

2010 fastställdes i Natos strategiska koncept att Nato är en kärnvapenallians och att så länge det finns kärnvapen i världen så kommer Nato att förbli en kärnvapenallians.³⁶ Det strategiska konceptet är ett politiskt dokument och det tyngsta vägledande dokumentet för alliansen.³⁷ Nato har inga egna kärnvapen. Istället är grunden för Natos kärnvapenstrategi de amerikanska kärnvapnen som utgör det så kallade kärnvapenparaplyet.³⁸ Begreppet kärnvapenparaply syftar till idén om att hotet om en motattack med kärnvapen avskräcker fientliga attacker.³⁹ Forskning är dock delad kring om avskräckning som metod de facto minskar risken för krig, eller om det ökar spänningar vilket i sin tur ökar risken för väpnad konflikt.^{40, 41} Detta genom det så kallade säkerhetsdilemmat, eller upprustningsspiral, där ingen stat vill känna sig i underläge och rustar upp ännu mer när motståndaren gör det.⁴² Metaforen paraply, som något som skyddar, kan också ifrågasättas eftersom det är en missvisande föreställning att det skulle finnas något sätt att skydda sig mot en kärnvapenattack. Metaforen går också att ifrågasätta med tanke på det häftiga, svarta regn fullt av smuts, sot och radioaktivt nedfall som uppstår efter en kärnvapenattack.⁴³

Sverige i Nato?

Ett svenskt Natomedlemskap, som det har framställts från regeringen, innebär att Sverige accepterar Natos strategi om kärnvapenavskräckning.^{44, 45} Det innebär även att Sverige kan komma att delta på övningar för att använda och hantera kärnvapen. Ett enda kärnvapen som släpps över en stor stad skulle kunna döda hundratusentals människor.⁴⁶ Internationell humanitär rätt reglerar hur parter får agera i krig och fastställer att attacker som riktas mot civila eller civila mål är att betrakta som krigsbrott.⁴⁷ Att öva på att använda kärnvapen skulle i praktiken innebära att öva på massmord av civila, något som skulle kunna utgöra krigsbrott.

Det främsta argumentet för ett svenskt Natomedlemskap är att Sverige skulle omfattas av säkerhetsgarantier i enlighet med artikel 5.⁴⁸ Samtidigt är det upp till varje enskild medlemsstat att besluta om vilket stöd som ska ges.⁴⁹ Att vilja åberopa artikel 5 är inte heller detsamma som att artikeln faktiskt aktiveras eftersom det kräver ett konsensusbeslut i NAC. Artikel 5 innebär alltså både skyldigheter, att ställa upp och bidra med insatser när en allierad är utsatt för väpnat angrepp, och rättigheter, att få stöd i en krigssituation.⁵⁰ På samma sätt som att inget annat land är tvingade att ge militärt stöd, är inte heller Sverige det, men det är troligt att påtryckningar ändå kan spela in och att det finns en förväntan på att bidra militärt. Detta gäller inte bara för när artikel 5 aktiveras, utan kan också vara när det finns en förväntan att delta i internationella Natoledda uppdrag.⁵¹ Ett exempel där det fanns förväntan från USA att få stöd från allierade inom Nato var vid USA:s militära invasion av Irak 2003; en invasion som har konstaterats stred mot folkrätten och saknade stöd i FN-stadgan.⁵² Det fanns inte konsensus inom Nato för invasionen av Irak, istället konstruerade USA sin egen "coalition of the willing" där flera Natostater ingick.⁵³

Referenser och fotnoter

- 1 <https://www.regeringen.se/contentassets/d997a692b4c24d539444084a212b861f/sveriges-medlemskap-i-nato-prop.-20222374>
- 2 <https://www.nato.int/nato-welcome/index.html>
- 3 https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49763.htm
- 4 https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50069.htm
- 5 Natoutredningen: Sverige, Nato och säkerheten. (2016). Blix et. al. s. 45
- 6 https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_58110.htm
- 7 <https://www.nato.int/cps/en/natohq/structure.htm#MS>
- 8 https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49205.htm
- 9 https://www.nato.int/cps/en/natohq/who_is_who.htm
- 10 https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49284.htm
- 11 <https://www.swedenabroad.se/sv/utlandsmyndigheter/nato-bryssel/om-oss/om-delegationen/>
- 12 <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/sverige-och-nato/sveriges-vag-in-i-nato/>
- 13 Natoutredningen: Sverige, Nato och säkerheten. (2016). Blix et. al. s. 45
- 14 https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49633.htm
- 15 <https://www.nato.int/docu/handbook/2006/hb-en-2006.pdf> s. 73
- 16 https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49633.htm
- 17 Natoutredningen: Sverige, Nato och säkerheten. (2016). Blix et. al. s. 45
- 18 <https://www.nato.int/cps/en/natohq/structure.htm#MS>
- 19 <https://www.nato.int/docu/handbook/2006/hb-en-2006.pdf> s. 33
- 20 Natoutredningen: Sverige, Nato och säkerheten. (2016). Blix et. al. s. 47-48
- 21 https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50069.htm
- 22 https://www.nato.int/nato_static_files2014/assets/pdf/2022/2/pdf/220204-factsheet-nuclear-sharing-arrange.pdf
- 23 https://www.researchgate.net/publication/254106943_US_Tactical_Nuclear_Weapons_in_Europe_after_NATO%27s_Lisbon_Summit_Why_their_Withdrawal_is_Desirable_and_Feasible
- 24 https://www.nato.int/nato_static_files2014/assets/pdf/2022/2/pdf/220204-factsheet-nuclear-sharing-arrange.pdf
- 25 Parliamentary Cooperation and Diplomacy in EU External Relations (2019). Raube et al. s. 205
- 26 <https://www.riksdagen.se/sv/sa-fungerar-riksdagen/riksdagens-internationella-arbete/parlamentariska-forsamlingar/natodelegationen/>
- 27 https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm
- 28 https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_110496.htm
- 29 https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm
- 30 <https://www.regeringen.se/contentassets/d997a692b4c24d539444084a212b861f/sveriges-medlemskap-i-nato-prop.-20222374>
- 31 https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_110496.htm
- 32 <https://www.ui.se/landguiden/internationella-organisationer/nato/framvaxten/>
- 33 https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_110496.htm
- 34 <https://www.rferl.org/a/24625900.html>
- 35 <https://www.rferl.org/a/turkey-syria-nato/24625900.html>
- 36 NATO (2010): Strategic Concept For the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation, Preface.
- 37 <https://www.nato.int/docu/handbook/2006/hb-en-2006.pdf> s. 18
- 38 https://www.sipri.org/sites/default/files/2023-06/global_nuclear_order.pdf
- 39 Natoutredningen: Sverige, Nato och säkerheten. (2016). Blix et. al. s. 94-95
- 40 Paul Huth. 1999. "Deterrence and international conflict: empirical findings and theoretical debates." Annual Review Political Science. Vol 2. 25-48, sid 39; Läs även; Leeds, Brett Ashley. 2003. "Do alliances deter aggression? The Influence of Military Alliances on the Initiation of Militarized Interstate Disputes." American Journal of Political Science. Vol 47. No 34. 27-429; Veibel, Viljar. 2018. "NATO options and dilemmas for deterring Russia in the Baltic States." Defence Studies. Vol 18. No 2. 229-251.
- 41 <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10736700903255029>
- 42 https://www.researchgate.net/publication/320211391_Security_dilemma
- 43 <https://laromkarnvapen.se/historia/hiroschima-och-nagasaki/>
- 44 <https://www.regeringen.se/contentassets/de808e940116476d8252160c58b78bb7/allvarstid-ds-202319.pdf>
- 45 <https://www.regeringen.se/contentassets/d997a692b4c24d539444084a212b861f/sveriges-medlemskap-i-nato-prop.-20222374>
- 46 https://www.icanw.org/catastrophic_harm
- 47 <https://www.diakonia.se/ihl/resources/international-humanitarian-law/basic-principles-ihl/>
- 48 <https://www.regeringen.se/contentassets/d997a692b4c24d539444084a212b861f/sveriges-medlemskap-i-nato-prop.-20222374>
- 49 https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_110496.htm
- 50 https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm
- 51 <https://arcticreview.no/index.php/arctic/article/view/1218>
- 52 <https://www.theguardian.com/world/2004/sep/16/iraq.iraq>
- 53 Natoutredningen: Sverige, Nato och säkerheten. (2016). Blix et. al. s. 48