



FOI MEMO

Projekt
Rysk utrikes-, försvars- och
säkerhetspolitik (Rufs)

Sidnr
1 (4)

Projektnummer
A12501
FoT-område
Inget FoT-område

Uppdragsgivare
Försvarsdepartementet

Författare
Aron Lund

Datum
2025-02-28

Memonummer
FOI Memo 8818

Effekter av en rysk-ukrainsk vapenvila på marinnärvaron i Svarta havet

Titel

Effekter av en rysk-ukrainsk vapenvila på marinnärvaron i Svarta havet

Memonummer

FOI Memo 8818

Den 27 februari 2022 stängde Turkiet Bosporen och Dardanellerna för örlogspassager, genom att fastslå att Ryssland och Ukraina nu var i krig och hänvisa till artikel 19 i 1936 års Montreuxkonvention. Konventionen reglerar Turkiets hantering av de två sunden, vilka tillsammans utgör den enda passagen mellan Svarta havet och Medelhavet. Artikel 19 fastslår att örlogsfartyg från krigförande nationer inte äger rätt till genomfart i krigstid.¹

Turkiet har historiskt sett noga följt Montreuxkonventionens bokstav, men texten definierar inte begreppet ”krig”. Denna lakun ger Turkiet stor frihet att tolka konflikter till egen fördel. Det kan exempelvis noteras att Turkiet inte införde krigstidsrestriktioner 2014–22, trots strider i Donbassregionen och oaktat Rysslands illegala annektering av Krimhalvön.

Frågan aktualiseras nu av den ökande sannolikheten för eldupphör i Ukraina under 2025. Sedan president Donald Trumps tillträde har USA bytt ståndpunkt angående Ukraina och driver på för en vapenvila. Även om de amerikanska ansträngningarna når framgång vore en vapenvila troligtvis bräcklig och skulle utnyttjas av bägge parter för att rusta upp och förbereda sig inför ännu en omgång strider.

En vapenvila, hur bristfällig eller ömtålig den än må vara, skulle likväl tvinga Turkiet att ta ställning till om situationen fortfarande är att betrakta som ett krig i Montreuxkonventionens mening. Detta avgör i sin tur huruvida artikel 19-restriktionerna ska vidmakthållas eller hävas.

I ett sådant läge vore det troligt att Turkiet väljer att häva restriktionerna, genom att förklara att krigstillstånd inte längre råder. Att hålla sunden stängda för rysk örlogstrafik för överskådlig framtid kan skada förhållandet mellan Ankara och Moskva, även om Ryssland nog vore mindre bekymrat så länge övriga Natomarinstridskrafter avhålls från besök i Svarta havet (se fotnot 1). Det förefaller troligt att Turkiet skulle lyfta restriktionerna redan i samband med att en vapenvila träder i kraft, eller så snart som den framstår som effektiv. Att invänta ett tydligare tecken på krigstillståndets upphörande vore riskabelt, eftersom det kan höja ribban för framtida beslut och på så vis minska Turkiets manöverutrymme. Genom att snabbt häva restriktionerna skapar Turkiet handlingsfrihet, och kan också vinna ett visst inflytande över Ryssland om eller när eldupphöret börjar vackla.

Ett turkiskt beslut att häva det krigstida genomfartsförbudet skulle gynna Ryssland mer än Ukraina. Till skillnad från i landkriget kan maktbalansen till havs förändras mycket snabbt, i och med att Ryssland kan förstärka Svartahavsflottan med fartyg från Norra flottan, Stillehavsflottan och Östersjöflottan. Ukrainas lilla kvarvarande marin kan inte stärkas på motsvarande vis. Landets enda kända örlogsfartyg utanför sunden är fyra äldre minjagare som under 2023–24 donerades till den ukrainska marinen av Nederländerna och Storbritannien, vilka hittills har hållits utanför Svarta havet av artikel 19. För att Ukraina ska kunna ta emot ytterligare fartyg måste först besättningar tränas.

Om artikel 19-restriktionerna hävs är det möjligt att Moskva skulle förstärka sin närvaro i Svarta havet med kryssningsrobotbärande ubåtar eller fartyg med långräckviddiga luftvärnssystem. Ryssland kan också vilja bygga upp marina förmågor för att störa Ukrainas spannmålsexport, vilket skulle inbegripa försvar mot vedergällning mot egna spannmålsfartyg. Marina förstärkningar av detta slag kan leda till upptrappad konflikt i Svarta havet, när eller om en vapenvila fallerar. De

¹ I samband med att de krigstida restriktionerna infördes meddelade Turkiets dåvarande utrikesminister, Mevlüt Çavuşoğlu, att *alla* stater örlogsfartyg bör hålla sig borta från sunden, inbegripet icke-krigförande nationer. Innebörden var att Natoländer som USA, Storbritannien och Frankrike inte längre kunde besöka Svarta havet, vilket tidigare varit möjligt om än under starka restriktioner. (Montreuxkonventionens § 8–22 omöjliggör för icke-kuststater att bedriva uthålliga och storskaliga marininsatser i Svarta havet, exempelvis genom att begränsa vistelsen där till 21 dagar.) Çavuşoğlus varning har inget som helst stöd i konventionen, vilken uttryckligen fastslår att icke-krigförande stater äger rätt att nyttja sunden i både krig och fred, med vissa inskränkningar. Uttalandet bör troligen inte tolkas som en (felaktig) tillämpning av konventionen, utan som ett politiskt utspel avsett att blidka Moskva och minska risken för spänningar i Svarta havet. Om ett örlogsfartyg från en icke-krigförande stat begär tillgång till Svarta havet i enlighet med konventionen, skulle Ankara sannolikt tvingas backa och tillåta inpassage. Än så länge har dock ingen stat velat ställa frågan på sin spets, sannolikt för att en begränsad närvaro i Svarta havet inte vore tillräckligt viktig för att motivera ökad friktion med Turkiet.

Titel

Effekter av en rysk-ukrainsk vapenvila på marinnärvaron i Svarta havet

Memonummer

FOI Memo 8818

skulle också i sig kunna öka risken för ett förnyat krigsutbrott, om Ryssland frestas att utnyttja den förändrade marina maktbalansen.

Att skicka fartyg till Svarta havet i stor skala vore dock ett vågspel även för Ryssland. Ukraina har sedan 2022 framgångsrikt utnyttjat innovativa metoder och teknologier, däribland obemannade system, för att möta Rysslands marina övertag, och Svartahavsflottan har lidit stora förluster. Ryssland har haft svårt att skydda fartyg i hamn i ockuperade Sevastopol, och i viss mån även i Novorossijsk. Den ryska ledningen måste dessutom räkna med risken att Turkiet återigen stänger sunden, om striderna återupptas. Nyttillförda örlogsfartyg kan då låsas in i Svarta havet. Fartyg med hemmahamn i andra regioner, exempelvis Östersjön, skulle eventuellt kunna nyttjas en tid i Svarta havet för att därefter återvända hem, med stöd i hemreseundantaget i artikel 19. Det vore dock en tolkningsfråga, i vilken Moskva skulle behöva förlita sig helt på Ankaras goda vilja. Turkiet varnade redan 2022 för att man inte tänker tolerera missbruk av återvändandeklausulen.

Allt sammantaget finns en påtaglig risk att USA:s förändrade politik och avbrutna stödinsatser, i samverkan med en eventuell vapenvileutlöst förstärkning av den ryska Svartahavsflottan, kan göra Ukraina mer sårbart än tidigare för marina påtryckningar.

Ukrainas bundsförvanter i Europa och övriga världen måste ta dessa nya realiteter i beaktande. Försvarsplanerare och politiska beslutsfattare bör förbereda sig för möjligheten att USA lyckas trappa ner konflikten. De bör i det sammanhanget även beakta risken att konflikten flammnar upp igen, i ett för Ryssland mer fördelaktigt läge, inklusive i Svarta havet. Som en del i dessa förberedelser bör europeiska aktörer sondera Turkiets syn på Montreuxkonventionens artikel 19 och läget i Svarta havet mer allmänt. Det är även viktigt att i god tid inleda planeringen för att på bästa vis stödja Ukraina om en vapenvila skulle leda till en rysk marin kraftsamling i Svarta havet.

Läs mer från FOI

- Aron Lund, "An Unconventional Canal: Will Turkey Rewrite the Rules for Black Sea Access?" (FOI-memo 7528), april 2021.
- Jonas Kjellén och Aron Lund, *From Tartous to Tobruk: The Return of Russian Sea Power in the Eastern Mediterranean* (FOI-R--5239--SE), febr. 2022.
- Erika Holmquist, Samuel Neuman Bergenwall och Marianna Serveta, "Den turkiska faktorn i Ukrainakriget: En balansgång mellan öst och väst" (FOI Memo 7853), april 2022.
- Aron Lund, "Montreuxkonventionen under Ukrainakriget" (FOI Memo 8429), jan. 2024.
- Marianna Serveta och Aras Lindh, *Turkiet och Nato: Inrikespolitiska strömningar och säkerhetspolitiskt agerande 1952–2023* (FOI-R--5512--SE), mars 2024.

FOI:s publikationer kan beställas eller laddas ner gratis via www.foi.se.

Titel

Effekter av en rysk-ukrainsk vapenvila på marinnärvaron i Svarta havet

Memonummer

FOI Memo 8818

Annex: Utdrag ur Montreuxkonventionen

Montreuxkonventionens artiklar 19, 20 och 21, vilka rör örlogsfartygs passager genom de turkiska sunden i krigstid, återges här i sin helhet i engelsk översättning. Konventionens officiella språk är franska.

Article 19:

In time of war, Turkey not being belligerent, warships shall enjoy complete freedom of transit and navigation through the Straits under the same conditions as those laid down in Articles 10 to 18.

Vessels of war belonging to belligerent Powers shall not, however, pass through the Straits except in cases arising out of the application of Article 25 of the present Convention, and in cases of assistance rendered to a State victim of aggression in virtue of a treaty of mutual assistance binding Turkey, concluded within the framework of the Covenant of the League of Nations, and registered and published in accordance with the provisions of Article 18 of the Covenant.

In the exceptional cases provided for in the preceding paragraph, the limitations laid down in Articles 10 to 18 of the present Convention shall not be applicable.

Notwithstanding the prohibition of passage laid down in paragraph 2 above, vessels of war belonging to belligerent Powers, whether they are Black Sea Powers or not, which have become separated from their bases, may return thereto.

Vessels of war belonging to belligerent Powers shall not make any capture, exercise the right of visit and search, or carry out any hostile act in the Straits.

Artikel 20:

In time of war, Turkey being belligerent, the provisions of Articles 10 to 18 shall not be applicable; the passage of warships shall be left entirely to the discretion of the Turkish Government.

Artikel 21:

Should Turkey consider herself to be threatened with imminent danger of war she shall have the right to apply the provisions of Article 20 of the present Convention.

Vessels which have passed through the Straits before Turkey has made use of the powers conferred upon her by the preceding paragraph, and which thus find themselves separated from their bases, may return thereto. It is, however, understood that Turkey may deny this right to vessels of war belonging to the State whose attitude has given rise to the application of the present Article.

Should the Turkish Government make use of the powers conferred by the first paragraph of the present Article, a notification to that effect shall be addressed to the High Contracting Parties and to the Secretary-General of the League of Nations.

If the Council of the League of Nations decide by a majority of two-thirds that the measures thus taken by Turkey are not justified, and if such should also be the opinion of the majority of the High Contracting Parties signatories to the present Convention, the Turkish Government undertakes to discontinue the measures in question as also any measures which may have been taken under Article 6 of the present Convention.