

# Montreuxkonventionen under Ukrainakriget

Aron Lund



Karta 1. Designad av Marianna Serveta, FOI

## INLEDNING

I december 2023 offentliggjorde brittiska försvarsministeriet att två minjaktfartyg av *Sandown*-klass skulle överföras till Ukraina, som stöd till landets försvar mot rysk aggression.<sup>1</sup> Strax efter årsskiftet gjorde emellertid det turkiska presidentämbetet ett uttalande i vilket man avvisade all ”desinformation” om att Turkiet skulle tillåta – eller redan hade tillåtit – dessa fartyg att resa in i Svarta havet. Presidentämbetet förtydligade att Turkiets ”opartiska och enträgna” tillämpning av Montreuxkonventionen innebär att minjakterna inte

kommer att kunna passera de turkiska sunden ”så länge kriget fortsätter”.<sup>2</sup> Beslutet kritiserades i amerikansk och europeisk press och väckte frågor om hur Montreuxkonventionen bör tillämpas.<sup>3</sup> Frågan är inte oviktig, eftersom minst en annan stat, Nederländerna, planerar att skänka minjaktfartyg till den ukrainska marinen.<sup>4</sup> Behovet av minröjningsförmåga i Svarta havet har också ökat det senaste halvåret, sedan Ryssland drog sig ur det FN-avtal om säkra spannmålstransporter från regionen (*Black Sea Grain Initiative*) som varit i kraft från juli 2022 till juli 2023.<sup>5</sup>

1 Brittiska försvarsministeriet (2023b).

2 Turkiska presidentämbetets kommunikationsdirektorat (2024).

3 T.ex. Gavin (2024).

4 Nederländska försvarsministeriet (2023).

5 Reuters (2023).

Detta FOI-memo beskriver bakgrunden till det turkiska beslutet och Montreuxkonventionens regelverk för in- och utpassage i Svarta havet under Ukrainakriget. Slutsatsen är att det turkiska agerandet i frågan om *Sandown*-minjakterna både följer konventionens skrivningar och etablerad praxis. Däremot finns inget stöd i konventionen för Turkiets sedan 2022 ofta upprepade krav på att alla utomregionala örlogsfartyg ska hålla sig borta från Svarta havet. Att detta krav ändå har respekterats torde vara en fråga om politisk och pragmatisk anpassning. Memot diskuterar avslutningsvis andra tänkbara sätt att tillföra den ukrainska marinen örlogsfartyg, samt hur Turkiets inställning skulle kunna förändras över tid.

### MONTREUXKONVENTIONEN

Sedan 1936 regleras all trafik genom Bosporen, Marmarasjön och Dardanellerna (det system av vattenvägar som förbinder Medelhavet med Svarta havet) av Montreuxkonventionen, vilken ursprungligen förhandlades fram mellan Australien, Bulgarien, Frankrike, Grekland, Japan, Jugoslavien, Rumänien, Sovjetunionen, Storbritannien och Turkiet. Konventionen överläter all kontroll av sunden till Turkiet, men föreskriver att landet måste tillse att de förblir öppna för fri civil och i viss mån även militär sjöfart, enligt ett regelverk som fastslås i konventionstexten. I krig gäller särskilda regler.

Huvudregeln för civil sjöfart är att handelsfartyg från alla stater som inte är i krig med Turkiet har rätt att passera sunden i såväl freds- som krigstid. Turkiet får inte ta ut avgifter eller skatter på denna trafik, utöver vad konventionen föreskriver för att upprätthålla systemet.

Rätten till militär sjöfart är mer begränsad. Örlogsfartygs tillgång till sunden regleras i Montreuxkonventionens sektion II, artiklarna 8–22, samt annexen II, III och IV. Konventionen privilegierar i detta avseende Svarta havets kuststater, d.v.s. Bulgarien, Rumänien, Ukraina, Ryssland, Georgien och Turkiet. Den turkiska marinen åläggs inga begränsningar alls. Övriga kuststater måste bl.a. anmäla passager i förväg och får som regel inte sända ubåtar genom sunden, även om undantag medges i vissa situationer. Örlogsfartyg från icke-Svartahavsstater får inte vistas i Svarta havet mer än 21 dagar, och deras sammantagna displacement får inte överstiga 45 000 ton totalt, eller 30 000 ton för en enskild stat och 15 000 ton för ett enskilt fartyg.<sup>6</sup> Som en följd av dessa regler är det omöjligt för utomstående stater att föra in hangarfartyg, större amfibiefartyg eller ubåtar i Svarta havet. Detta i kombination

med tonnagebegränsningarna innebär att den ryska och den turkiska marinen utgör de helt dominerande sjömakterna norr om Bosporen.

I krigstid aktiveras vissa ytterligare bestämmelser, dock på olika sätt beroende på om Turkiet är neutralt eller krigförande. De viktigaste skrivningarna om krigstida örlogspassager finns i artiklarna 19, 20 och 21, vilka återges i sin helhet i ett annex till detta FOI-memo.

Om en konflikt utbryter i vilken Turkiet inte är en part regleras örlogstrafiken genom konventionens artikel 19. Där fastslås att de krigförande staternas fartyg inte får passera sunden, utom under vissa exceptionella omständigheter samt för att återvända till sina hembasar. Icke krigförande staters fartyg lyder däremot under ungefär samma regelverk som i fredstid.

Om Turkiet är krigförande stat upphör hela regelverket kring örlogspassager och artikel 20 träder i kraft. Där fastslås att krigsfartygs rätt att passera sunden nu helt kommer att avgöras av den turkiska regeringen, utan någon detaljreglering i konventionen.

Artikel 21 fastslår att bestämmelserna i artikel 20 även kan aktiveras om Turkiet upplever sig stå inför omedelbar krigsfara, om än med vissa inskränkningar. Allt bruk av artikel 21 kräver att Turkiet formellt informerar konventionens undertecknare och Nationernas förbund, genom vilka beslutet kan hävas om det anses oförsvarligt. Nationernas förbund har i många internationella sammanhang ersatts av Förenta nationerna, men detta har aldrig prövats ordentligt i förhållande till Montreuxkonventionen. Det är därför troligt att dessa skrivelser idag skulle leda till tolkningstvister. Oenighet skulle också kunna uppstå kring vilka stater som bör involveras, givet att två av de stater som undertecknade konventionen i Montreux 1936, Sovjetunionen och Jugoslavien, inte längre existerar.

### TURKIETS TILLÄMPNING AV KONVENTIONEN

Turkiet har historiskt sett varit angeläget om att upprätthålla och skydda Montreuxkonventionen. Den uppfattas som viktig för landets nationella säkerhet och internationella inflytande samt för stabiliteten kring Svarta havet, vars betydelse för Turkiet knappast kan överskattas.

Konventionen hindrar i praktiken icke-kuststater från att bygga upp en stark och självständig maktposition i Svarta havet, vilket är i linje med Turkiets egen syn på hur regionens säkerhetsarkitektur bör utformas. Regeringarna i Ankara har länge motsatt sig en utvidgad roll för Nato och särskilt USA i Svarta havet. Detta har varit ett sätt att undvika friktion och konflikt med

<sup>6</sup> I konventionen används viktenheten engelskt ton (en. *long ton*), motsvarande c:a 1 016 kg.

Ryssland och, under president Recep Tayyip Erdoğan på 2000-talet, ett resultat av kraftigt försämrade turkisk-amerikanska förbindelser. Men det handlar också om att Ankara vill säkra sin ställning som en av regionens två dominerande sjömakter, vilket samtidigt positionerar Turkiet som Svarta havets otvivelaktigt ledande Natostat. Hellre än att släppa in Nato som helhet och riskera att överskuggas av den ledande Natostaten, USA, på sin egen bakgård, har Turkiet därför föredragit att utveckla inomregionala säkerhetsinitiativ tillsammans med kuststaterna.<sup>7</sup> Montreuxkonventionen utgör ett ovärderligt verktyg i det avseendet.

Regeringarna i Ankara har alltid insisterat på att de tillämpar konventionen enligt både dess anda och dess bokstav, inklusive mot sina egna allierade. Detta har emellertid inte hindrat att Turkiets tolkningar av konventionen ibland skapat tvister och kontroverser.

Under andra världskriget stod det neutrala Turkiet under hård press från två håll, under det att de krigförande staterna försökte finna kryphål i konventionen. Turkiet anklagades av både de allierade och av axelmakterna för att vika sig för motståndarens påtryckningar.<sup>8</sup> Under Vietnamkriget avvisade Turkiet enligt uppgift sovjetiska krav på att USA skulle förklaras vara en krigförande stat i konventionens mening, och därmed förbjudas inträde i Svarta havet.<sup>9</sup> Turkiet tillät under 1970- och 1980-talen både in- och utpassage av fyra sovjetiska fartyg i *Kiev*-klassen, med hänvisning till att Sovjetunionen valt att klassa dem som ”tunga flygplansbärande kryssare” snarare än hangarfartyg. Även det ryska hangarfartyget *Admiral Kuznetsov*, med samma klassifikation, gavs tillstånd för utpassage år 1991, men har sedan dess aldrig återvänt till Svarta havet.<sup>10</sup> Under det rysk-georgiska kriget 2008 vägrade Turkiet släppa in två stora amerikanska sjukhusfartyg, med hänvisning till att de vart och ett med råge överskred konventionens tonnagebegränsningar. USA valde då att sända tre mindre fartyg, vilka tilläts passera sunden.<sup>11</sup>

Turkiet protesterade mot Rysslands folkrättsligt illegala annektering av Krimhalvön 2014 och har konsekvent uttalat stöd för Ukraina. Ankararegeringen valde

däremot att inte behandla de strider som rasade mellan 2014 och 2022 som ett krigstillstånd i Montreuxkonventionens mening.

De senaste åren har Erdoğan gjort flera uttalanden som tolkats som att Turkiet vill kringgå eller revidera Montreuxkonventionen i samband med byggandet av en kanal mellan Svarta havet och Marmarasjön. Detta har väckt uppseende både inom Turkiet och i omvärlden. Tio pensionerade turkiska amiraler greps våren 2021, efter att ha varnat för att det vore ett strategiskt misstag att lämna eller försvaga konventionen. Ett FOI-memo om denna fråga konstaterade i april 2021 att den turkiska regeringens uttalanden i frågan var förvirrande och mångtydiga.<sup>12</sup> Syftet kan ha varit att vinna nationalistiskt sinnade väljare. Det är också möjligt att Erdoğan vill tvinga fram förändringar i Montreuxkonventionen, kanske för att kunna avgiftsbelägga kommersiell sjöfart, även om det förefaller riskabelt att rucka på ett regelverk som legat fast sedan 1936.<sup>13</sup> Kanalbygget är hur som helst knappt påbörjat och det vore mycket dyrt att färdigställa. Medieintresset för frågan har dessutom klingat av sedan en tid, och det återstår att se i vilken mån regeringen vill lyfta saken igen.

#### TURKIETS AGERANDE UNDER UKRAINKRIGET

Några dagar efter att Ryssland inledde en förnyad, fullskalig invasion av Ukraina i februari 2022 meddelade Turkiets dåvarande utrikesminister, Mevlüt Çavuşoğlu, att man nu ansåg att krigstillstånd rådde. Çavuşoğlu konstaterade att Turkiet därför skulle tillämpa Montreuxkonventionens artikel 19, som förbjuder krigförande stater bruk av sunden för örlogstrafik.<sup>14</sup> Çavuşoğlu förklarade emellertid också att man avrådde ”alla kust- och ickekuststater” (d.v.s. icke-Svartahavsstater) från att sända örlogsfartyg till de turkiska sunden, vilket sedan dess har varit Ankaras linje.<sup>15</sup>

Daria Isachenko och Göran Swistek, som bägge är aktiva vid den Berlinbaserade tankesmedjan Stiftung Wissenschaft und Politik, har konstaterat att en följd av detta har varit att Natos operationer i området ”i stort sett har stannat av” sedan februari 2022 och förutom

7 Isachenko & Swistek (2023), s. 4.

8 Seydi & Morewood (2005).

9 Overfield (2022).

10 Yaylalı (2022).

11 Aliano (2022), s. 9–10; American Forces Press Service (2008).

12 Lund (2021).

13 *Ibid.*

14 Sariyuce (2022).

15 Altas (2022).

turkiska, bulgariska och rumänska fartyg ”finns det inte längre några externa allierade sjöstridskrafter i Svarta havet, vilket annars varit fallet närmast utan uppehåll sedan 2014”.<sup>16</sup> Enligt en databas över örlogspassager genom Bosporen, senast uppdaterad 10 oktober 2023, hade sunden uteslutande passerats av rumänska och ett enstaka bulgariskt fartyg sedan krigsutbrottet.<sup>17</sup>

Även Ryssland har hindrats från att passera de turkiska sunden, vilket annars kunde ha möjliggjort förstärkningar av den ryska svartahavsflottan. I början av mars meddelade Çavuşoğlu att fyra ryska fartyg hade begärt inresetillstånd från Medelhavet, med hänvisning till att artikel 19 gör ett undantag för fartyg som vill återvända till sina hemmabaser. Çavuşoğlu förklarade att enbart ett av fartygen var registrerat vid en hamn i Svarta havet, och att man därför hade nekat de övriga tre inresa. Enligt Çavuşoğlu hade Ryssland då dragit tillbaka sin begäran.<sup>18</sup>

Nekandet av de ryska fartygen var som synes grundat i artikel 19. Turkiets krav på att *alla* stater ska avstå från in- och utpassage sedan februari 2022 saknar emellertid grund i Montreuxkonventionen. Artikel 19 försäkrar tvärtom uttryckligen att icke-krigförande stater behåller sin rätt att passera sunden, så länge de respekterar tonnagebegränsningarna, föränmälsplikten o.s.v. Detta har fått vissa specialister och kommentatorer att varna för att Turkiet våldför sig på konventionens regelverk och riskerar att försvaga den.<sup>19</sup> Andra har hävdats att Çavuşoğlus uttalanden visar att Turkiet i själva verket går bortom artikel 19 och lutar sig mot artikel 21, om att landet står inför omedelbar krigsfara och därmed fritt bestämmer över örlogspassager.<sup>20</sup>

Bägge dessa förklaringar, vilka har fått stor spridning, förefaller oriktiga. Turkiets offentliga kommunikation i frågan handlar med all sannolikhet om två olika saker. För det första tillämpar Turkiet artikel 19 mot de krigförande staterna Ryssland och Ukraina, och enbart mot dem – helt enligt konventionens bokstav och anda. För det andra driver Turkiet också ett politiskt motiverat krav på att andra stater ska undvika sunden. Den turkiska ledningens offentliga retorik är av allt att döma avsiktligt otydlig, för att blanda samman de två frågorna och ge sken av att även det senare kravet härrör ur Montreuxkonventionen – men så är alltså inte fallet.

En turkisk myndighetsperson klargjorde i mars 2022 för den amerikanska kongressens utredningstjänst, CRS, att det förhåller sig på just detta vis: ”Turkiet har rätt alla länder att avstå från att sända örlogsfartyg genom sunden, men har inte formellt stängt stunden för icke-krigförande stater.”<sup>21</sup>

Av detta följer att icke-krigförande länder kan kräva passage under artikel 19, givet att de följer Montreuxkonventionens regelverk i övrigt. Turkiet skulle kunna avråda, varna för och protestera mot en sådan begäran, men den turkiska regeringen vore, enligt artikel 19, tvungen att tillåta genomfarten.

Att Turkiet agerar på detta vis beror sannolikt på att regeringen vill minska konfliktytan gentemot Ryssland och framställa sig som en neutral aktör. Det är också möjligt att man vill minska risken för marin konflikt-upptrappning mellan Ryssland och Nato i Svarta havet, inte minst med tanke på att en sådan utveckling skulle kunna tvinga Turkiet att inskrida militärt. Dessutom passar det Turkiets allmänna strävan att bevara sin särställning i svartahavsregionen gentemot USA och övriga Nato.

Hittills verkar ingen stat ha försökt utmana Turkiets linje genom att kräva passage eller offentligt angripa de turkiska förespeglningarna. Det kan bero på att tids- och tonnagebegränsningarna gör att nyttan av en sådan inpassage vore begränsad och skulle överskuggas av den turkiska motreaktionen. Det är också tänkbart att USA eller andra Natoländer misstänker att Turkiet skulle reagera genom att göra ytterligare någon eftergift till Ryssland, för att blidka Moskva och ”balansera” sin position. Nettoresultatet har trots allt varit att Ryssland är oförmöget att förstärka Svartahavsflottan i större skala, förutom genom flod- och kanalpassager över ryskt territorium, och att den ryska marinens närvaro i Medelhavet försvåras och försvagas. Ur Natos synpunkt skulle detta kunna anses gott nog, och det är möjligt att frågan har förhandlats och förankrats underhand.

Den 11 januari 2024, en dryg vecka efter Turkiets besked om att man avsåg att blockera de brittiska *Sandown*-minjakternas infart, samlades de turkiska, rumänska och bulgariska försvarsministrarna för att underteckna ett trilateralt avtal om gemensam minröjning i Svarta havet. Förhandlingarna hade omgärdats av spekulation om huruvida det skulle öppna för stöd från

16 Isachenko & Swistek (2023), s. 4.

17 Yaylılı (u. å.).

18 Reuters (2022).

19 Overfield (2022).

20 Özberk (2022).

21 U.S. Congressional Research Service (2022), s. 2.

de tre ländernas Natoallierade, med följderna att Turkiet skulle bjuda in andra staters örlogsfartyg i Svarta havet. Turkiets försvarsminister Yaşar Güler gjorde emellertid klart att enbart turkiska, rumänska och bulgariska fartyg skulle delta i insatsen, och att allierade staters krigsfartyg inte hade någon roll att spela i Svarta havet.<sup>22</sup> Minröjningsinitiativet tycks alltså inte medföra några förändringar i den turkiska linjen om utomstående mariners tillgång till Svarta havet, åtminstone inte i närtid. Regeringen i Ankara kan därmed vidmakthålla sin linje om att icke-kuststater ska avstå från passager genom de turkiska sunden.

### MINJAKTSAFFÄREN

Av det ovanstående framgår att det turkiska förbudet mot att föra in ukrainska minjaktfartyg i Svarta havet inte borde ha kommit som en överraskning. Fartygen, som i brittisk tjänst hette HMS *Grimsby* (M108) och HMS *Shoreham* (M112), döptes om till *Tjernihiv* (M310) och *Tjerkasy* (M 311) och överfördes till ukrainska marinen redan under sommaren 2023, under det att de användes för att träna ukrainska besättningar i Storbritannien.<sup>23</sup> Från det ögonblicket tillhörde de en krigförande stat och kunde, enligt artikel 19, inte tillåtas passera sunden.

Vissa av Turkiets kritiker har invänt att minjakter i själva verket inte täcks av konventionen. Den pensionerade amerikanske amiralen James Stavridis, tidigare Natos överbefälhavare i Europa, hävdar exempelvis att fartygen borde ha fått passera eftersom de är helt defensiva.<sup>24</sup> Sådana invändningar kan lämnas utan avseende. Även om man skulle godta påståendet att minröjning är en uteslutande defensiv aktivitet, behandlar konventionen stödfartyg som en underkategori till örlogsfartyg (se artikel 8 och Annex II) och artikel 19 gäller alla örlogsfartyg utan att skilja på olika typer. Konventionen medger heller inga undantag för örlogsfartyg med defensiva syften. Någon sådan åtskillnad förekommer överhuvudtaget inte i texten.

Debatten torde vara avslutad i och med att befälhavaren för den ukrainska flottan, viceamiral Oleksij Nejizjapa, i en intervju med *Ukrainska Pravda*, 11 januari 2024, lät meddela att landet aldrig hade bett om att få föra in sina nya minjakter i Svarta havet. Han förklarade att man inom ukrainska marinen var väl medveten

om att detta vore förbjudet under Montreuxkonventionen. Nejizjapa uttryckte dock förhoppningar om att Natofartyg i framtiden skulle kunna operera i Svarta havet till stöd för ukrainsk civil sjöfart.<sup>25</sup>

### AVSLUTANDE DISKUSSION

Det kan konstateras att Montreuxkonventionen gör det mycket svårt att stärka den ukrainska marinen genom att tillföra den nya fartyg, och att det är osannolikt att Turkiet skulle vilja tänja på konventionstexten eller öppna kryphål i tillämpningen.

Det brittiska agerandet kring de två *Sandown*-minjakterna väcker vissa frågor. Om det verkliga målet hade varit att föra in fartygen i Svarta havet borde de rimligen ha fortsatt operera inom *Royal Navy* eller, kanske hellre, ha överförts i ett första steg till någon av Natos medlemsstater vid Svarta havet, för att först därefter skänkas/säljas vidare till Ukraina. Ett sådant upplägg skulle ha ställt Turkiet inför besvärliga gränsdragningsproblem, om det vid tiden för inpassagen kunde misstänkas att fartygens verkliga slutdestination var Ukraina. Turkiet tvingades hantera just en sådan fråga under andra världskriget, när underrättelserapporter gjorde gällande att Italien var på väg att genomföra en skenförsäljning av sex jagare till Bulgarien för att kringgå Montreuxkonventionen. Någon bulgarisk inpassagebegäran framlades emellertid aldrig, och det är möjligt att underrättelserapporterna var fabricerade för att störa de turkisk-brittiska relationerna.<sup>26</sup> En liknande manöver idag skulle med all säkerhet utlösa ryska protester både mot de inblandade staterna och mot Turkiet. Om den inte samordnats på förhand, skulle den kunna uppfattas av Ankara som en provokation och ett störande ingrepp i de turkisk-ryska förbindelserna. En sådan utveckling skulle kunna skapa politiska problem mellan Turkiet och de inblandade staterna, inklusive inom Nato.

Det kan dock i detta sammanhang noteras att Rumänien köpte två brittiska minjaktfartyg ur samma klass, *Sandown*, under hösten 2023.<sup>27</sup> Det första av de två fartygen överfördes i rumänsk ägo i september 2023. Det anlände till den rumänska hamnen i Constanta den 19 december 2023, efter passage genom de turkiska sunden. Det finns inga uppgifter om att Turkiet ska ha protesterat eller på annat vis försökt försvåra inresan.

22 *Hürriyet Daily News* (2024).

23 Grotnik (2023).

24 Gavin (2024).

25 Romaniuk (2024).

26 Seydi & Morewood (2005), s. 82–3.

27 Brittiska försvarsministeriet (2023a).

Den andra minjakten ska enligt uppgift genomgå samma process i början av 2024.<sup>28</sup>

Det vore också teoretiskt möjligt att tillföra den ukrainska marinen fartyg genom att transportera dem på Donau till Rumänien och sedan Ukraina, och därmed kringgå de turkiska sunden. Donau flyter genom, eller fungerar som gräns för, sammanlagt tio stater: Tyskland, Österrike, Slovakien, Ungern, Kroatien, Serbien, Bulgarien, Rumänien, Moldavien och Ukraina. Donau förbinds med den tyska Nordsjökusten genom att den så kallade Europakanalen knyter an till Main och Rhen, och når i sin sydostliga ände Svarta havet, via både Rumänien och Ukraina. Bruket av Donau som militär sjöled styrs dock av 1948 års Donaukonvention, vars artikel 30 fastslår att enbart Donaustaternas egna örlogsfartyg får färdas på floden. De flesta av dessa länder är inlandsstater utan marin förmåga av det slag Ukraina skulle kunna efterfråga. Konventionen kräver dessutom att samtliga passerade stater måste ge sitt godkännande. Det kan skapa betydande politiska hinder, med tanke på att vissa Donaustater tydligt månar om sitt förhållande till antingen Turkiet eller Ryssland eller båda två.<sup>29</sup>

Det går alltså att föreställa sig alternativa strategier för att utrusta den ukrainska marinen med nya fartyg, men i praktiken finns inget enkelt sätt att kringgå Turkiet. Turkiets tillämpning av Montreuxkonventionen är därför av avgörande betydelse för den framtida situationen i Svarta havet. Eftersom Ukrainakriget skulle kunna bli mycket utdraget, är detta en viktig fråga för framtiden.

I dagsläget verkar Turkiets inställning ligga fast i alla avseenden. Det är likväl tänkbart att Turkiet på sikt skulle kunna häva, eller luckra upp, sin icke-konventionsgrundade avrådan mot icke-kuststaters närvaro i Svarta havet. I så fall sker det sannolikt som en följd av ett diplomatiskt givande och tagande, och under former som varken underminerar Turkiets ledande roll eller allvarligt belastar de turkisk-ryska förbindelserna. Man kan exempelvis, rent hypotetiskt, föreställa sig ett läge där Turkiet ger grönt ljus för att vissa Natofartyg deltar i minröjningsoperationer under turkisk ledning, samtidigt som man fortsatt avråder från andra örlogspassager, och särskilt större ytstridsfartyg.

Turkiets vägval i dessa frågor skulle kunna påverkas av flera faktorer. Dit hör t.ex. situationen i Svarta havet, de turkisk-ryska relationernas utveckling och, naturligtvis, huruvida andra stater väljer att respektera, diskret eller öppet ifrågasätta, eller direkt utmana de turkiska kraven.

Det finns däremot inget skäl att tro att Turkiet skulle vilja luckra upp tillämpningen av artikel 19 för vare sig Ukrainas eller Rysslands del. Tvärtom talar mycket för att Turkiet hökaktigt kommer att försvara en bokstavig tillämpning av konventionen, så länge man anser att krigstillstånd råder. Den mer intressanta frågan är således vad som skulle kunna få Turkiet att meddela att man bedömer att krigstillståndet har upphört, vilket i så fall skulle öppna sunden för såväl ukrainska som ryska fartyg (och sannolikt även leda till att Turkiet lyfter sin avrådan till andra stater). Det mest uppenbara fallet vore ett fredsavtal och normaliserade relationer mellan Ryssland och Ukraina. En sådan utveckling är knappast trolig i närtid, och det är inte givet att kriget överhuvudtaget får den typen av tydlig avslutning. Konflikten skulle också kunna tappa tempo över tid och hamna i ett läge där striderna begränsas av längre vapenvilor eller andra regleringsmekanismer. Detta skulle återföra situationen till ett läge som mer påminner om perioden 2014–22, då Turkiet alltså inte tillämpade artikel 19.

Som synes kan här uppstå tolknings- och avväggningsfrågor som inte har några givna svar, och där även den turkiska regeringen kan vara osäker på vad som vore en lämplig väg framåt. Det vore värdefullt att sondera Turkiets inställning i dessa frågor, för att på så vis bygga en bättre förståelse av hur balansen i Svarta havet skulle kunna påverkas av en nedtrappning i krigets intensitet.

## LÄS MER FRÅN FOI

- Aron Lund, "An Unconventional Canal: Will Turkey Rewrite the Rules for Black Sea Access?" (FOI-memo 7528), Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), 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), Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), febr. 2022.
- Erika Holmquist, Samuel Neuman Bergenwall och Marianna Serveta, "Den turkiska faktorn i Ukrainakriget: En balansgång mellan öst och väst" (FOI Memo 7853), Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), april 2022.

FOI:s publikationer kan beställas eller laddas ner gratis via [www.foi.se](http://www.foi.se).

<sup>28</sup> Çetiner (2023).

<sup>29</sup> Aliano (2022), s. 7–8. Se även Donaukommissionen, [www.danubecommission.org](http://www.danubecommission.org).

## Referenser

- Aliano, Adam (2022) "The Montreux Convention and a Black Sea Presence: Leveraging Law to Enable Operational Capabilities", 13 febr. 2022, U.S. Naval War College.
- American Forces Press Service (2008) "USS Mount Whitney brings aid to Georgia", Relief Web, 5 sept. 2008, reliefweb.int/report/georgia/uss-mount-whitney-brings-aid-georgia (läst 8 jan. 2024).
- Altas, Mumin (2022) "Turkiye warns all countries against warships going through Turkish Straits", Anadolu, 28 febr. 2022, aa.com.tr/en/russia-ukraine-crisis/turkiye-warns-all-countries-against-warships-going-through-turkish-straits/2518827 (läst 8 jan. 2024).
- Brittiska försvarsministeriet (2023a) "DESA sells two Royal Navy minehunters to Romania", 28 sept. des.mod.uk/desa-sells-two-royal-navy-minehunters-to-romania (läst 9 jan. 2024).
- Brittiska försvarsministeriet (2023b) "British minehunting ships to bolster Ukrainian Navy as UK and Norway launch maritime support initiative", 11 dec., gov.uk/government/news/british-minehunting-ships-to-bolster-ukrainian-navy-as-uk-and-norway-launch-maritime-support-initiative (läst 8 jan. 2024).
- Çetiner, Yusuf (2023) "Romanian Navy Commissions First San-down Class Mine Hunter", OVD, 22 dec., overtdefense.com/2023/12/22/romanian-navy-commissions-first-san-down-class-mine-hunter (läst 8 jan. 2024).
- Gavin, Gabriel (2024) "Turkey must stop blocking Ukraine minehunters, ex-NATO supreme commander warns", *Politico*, 5 jan., politico.eu/article/turkey-must-stop-blocking-ukraine-minehunters-warn-ex-nato-supreme-commander-james-stavridis (läst 9 jan. 2024).
- Grotnik, Tomasz (2023) "Ukraine Commissioned Two MCM Vessels", Naval News, 13 juli, navalnews.com/naval-news/2023/07/ukraine-commissioned-two-mcm-vessels (läst 8 jan. 2024).
- Hürriyet Daily News* (2024) "Türkiye, Bulgaria, Romania sign Black Sea demining deal", 11 jan., <https://www.hurriyetdailynews.com/turkiye-bulgaria-romania-sign-black-sea-demining-deal-189593> (11 jan. 2024).
- Isachenko, Daria och Swistek, Göran (2023) "The Black Sea as Mare Clausum: Turkey's Special Role in the Regional Security Architecture", SWP Comment No. 33, Stiftung Wissenschaft und Politik, juni, swp-berlin.org/10.18449/2023C33 (läst 15 jan. 2024).
- Lund, Aron (2021) "An Unconventional Canal: Will Turkey Rewrite the Rules for Black Sea Access?" (FOI-memo 7528), Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), april. Tillgänglig via [www.foi.se](http://www.foi.se).
- Nederländska försvarsministeriet (2023) "The Netherlands to deliver minehunters to Ukraine", 14 mars, english.defensie.nl/latest/news/2023/03/14/ollongren-promises-minehunters-for-ukraine-during-visit-to-bombard-port-cities (läst 8 jan. 2024).
- Overfield, Cornell (2022) "Turkey Must Close the Turkish Straits Only to Russian and Ukrainian Warships", *Lawfare*, 5 mars, lawfare-media.org/article/turkey-must-close-turkish-straits-only-russian-and-ukrainian-warships (läst 9 jan. 2024).
- Özberk, Tayfun (2022) "Turkey closes the Dardanelles and Bosphorus to warship", Naval News, 28 febr., navalnews.com/naval-news/2022/02/turkey-closes-the-dardanelles-and-bosphorus-to-warships (läst 9 jan. 2024).
- Reuters (2022) "Turkey says Russia cancelled Black Sea passage bid upon its request", 2 mars 2022, reuters.com/world/europe/turkey-says-russia-cancelled-black-sea-passage-bid-upon-its-request-2022-03-02 (läst 8 jan. 2024).
- Reuters (2023) "Bulk carrier hits mine in Black Sea, two people injured, Ukraine says", 28 dec., reuters.com/world/europe/bulk-carrier-hits-mine-black-sea-two-people-injured-ukraine-says-2023-12-28 (läst 9 jan. 2024).
- Romaniuk, Roman (2024) "From Neptune launches to naval drones: the Ukrainian Navy's saga of defending the Black Sea", *Ukrainska Pravda*, 11 jan. 2024, pravda.com.ua/eng/articles/2024/01/11/7436682/ (läst 15 jan. 2024).
- Sariyuce, Isil (2022) "Turkish foreign minister: Turkey recognizes the Russian invasion to Ukraine as 'war'", CNN, 27 febr. 2022, edition.cnn.com/europe/live-news/ukraine-russia-news-02-27-22/ha8b323ed583e6bd0e1706da806809f7a (läst 8 jan. 2024).
- Seydi, Süleyman och Morewood, Steven (2005) "Turkey's Application of the Montreux Convention in the Second World War", *Middle Eastern Studies*, vol. 41, nr. 1, s. 79–101.
- Turkiska presidentämbetets kommunikationsdirektorat (2024) "Statement regarding disinformation about UK mine hunting ships", 2 jan., iletisim.gov.tr/english/haberler/detay/statement-regarding-disinformation-about-uk-mine-hunting-ships (läst 8 jan. 2024).
- U.S. Congressional Research Service (2022) "Russia's Invasion of Ukraine: Turkey's Response and Black Sea Access Issues" (IN11885), 11 mars.
- Yaylalı, Cem Devrim (u. å.) "Foreign Warships on Bosphorus in 2022" resp. "in 2023", Bosphorus Naval News, turkishnavy.net/2022/02/25/the-montreux-convention-regarding-the-regime-of-the-straits-a-turkish-perspective-2 (läst 18 jan. 2024).
- Yaylalı, Cem Devrim (2022) "The Montreux Convention Regarding The Regime Of The Straits: A Turkish Perspective", Bosphorus Naval News, 22 febr., turkishnavy.net/2022/02/25/the-montreux-convention-regarding-the-regime-of-the-straits-a-turkish-perspective-2 (läst 9 jan. 2024).

## **ANNEX: UTDRAK UR MONTREUXKONVENTIONEN**

Montreuxkonventionens artiklar 19, 20 och 21, vilka rör örlogsfartygs passage 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.