



DOI: 10.18427/iri-2018-0101

Jeruzsálem státuszának nemzetközi vetületei

Nagy Milada

Budapesti Gazdasági Egyetem, Külkereskedelmi Kar, Budapest

Történelmi előzmények

Jeruzsálem státuszának meghatározására irányuló törekvés nem új keletű nemzetközi probléma és egyúttal a palesztin–izraeli konfliktus egyik kulcsfontosságú eleme. A város „nemzetköziesítését”, vagyis nemzetközi felügyelet alá vonását a mai napig nem sikerült megvalósítani. Az okok az első világháború idejére vezethetők vissza, amikor a britek és a franciák elhódították az Oszmán Birodalomtól a térséget. Az első megállapodás, amely Jeruzsálem helyzetének megoldására nemzetközi rendezést tűzött ki, a Sykes-Picot egyezmény (1917) volt. A britek azonban markánsabban képviselték az érdekeiket a franciákkal szemben, és így Palesztina mandátumterületként Nagy-Britanniához került. Ezzel a lépéssel Jeruzsálem nemzetközi felügyeletére vonatkozó elképzelések szertefoszlottak (Kramer, 2017). Még ma is az 1940-es években hozott nemzetközi határozatok vannak érvényben, amelyek csupán ajánlások.

Az egyik legfontosabb idevágó ENSZ-határozat – a 181-es – 1947-ben keletkezett, és Palesztina felosztásáról szólt (ENSZ, 1947). A terv a területen két független állam létrejöttét irányozta elő, egy arab és egy zsidó államot, azonban Jeruzsálem egyik államhoz sem tartozott volna, nemzetközi igazgatás alá helyezését javasolták. Hozzá tartozik, hogy a felosztási terv tízéves határidőt tűzött ki a megvalósításra, amely 1958. szeptember 30-án lejárt.

Az 1967-es, ún. hatnapos háborúban elfoglalt területek között volt Kelet-Jeruzsálem is, amelyet a palesztinok a majdani fővárosuknak szeretnének. A város Izrael fővárosává történt 1980-as kihirdetésével a zsidó állam egyoldalú lépést tett a helyzet eldöntésére. Az izraeli törvényhozó testület, a Knesszet által 1980. július 30-án hozott, ún. Jeruzsálem-törvény értelmében a főváros „egy és oszthatatlan”. (Knesszet, 1980). Itt fontos megjegyeznünk, hogy Izrael Állam közigazgatási intézményei Jeruzsálem nyugati részében találhatóak. Ezt követően az ENSZ nem késlekedett, és a Biztonsági Tanács 1980. augusztus 20-án, a 478. sz. határozatában arra kérte fel az ENSZ tagjait, hogy ne ismerjék el az Izrael által megszavazott „alaptörvényt” (*basic law*) és a hozzá hasonló Izraeli lépéseket, amelyeknek következtében megváltozhat Jeruzsálem státusza. Ennek értelmében felszólította azon

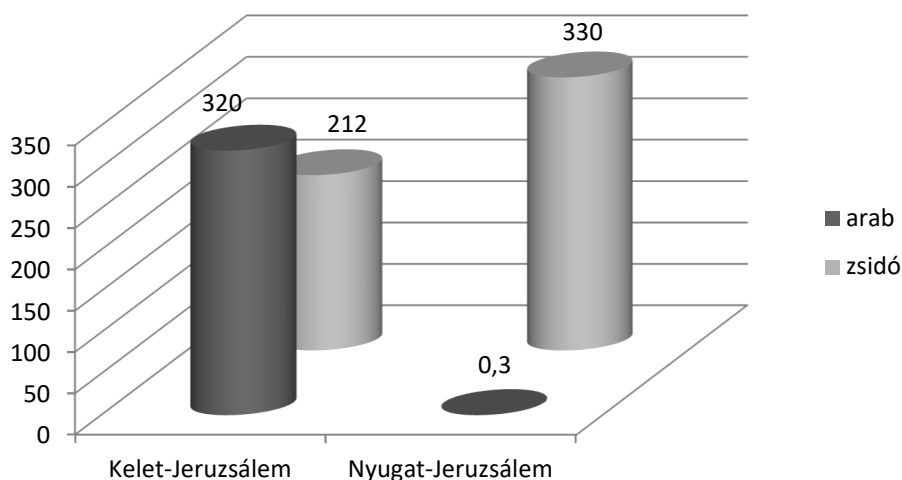
tagállamait, amelyek diplomáciai képviselőket létesítettek Jeruzsálemben, hogy azt költöztessék el a városból (ENSZ, 1980).

Az egyik izraeli think-tank, a Nemzeti Biztonsági Tanulmányok Intézete által több évtized során végzett közvélemény-kutatások szerint az izraeli lakosság nagyobb hányada Jeruzsálemet egységes városnak szeretné megtartani. Az 1994-1998 közötti időszakban közel 80%-uk nyilatkozott ennek megfelelően, míg 1998-2000 között a hasonlóan vélekedők aránya 65-70%-ra esett vissza, és 2014-ig sem igen változott a mutató. 2014 nyarán a jeruzsálemi biztonsági helyzet megromlott, a palesztinok meghirdették a városért vívott háborút, amelynek következtében a város megosztását ellenzők aránya 60% körüli értéket mutatott. A 2015-2016-os erőszakos események tovább erősítették a közvéleményben azt a meggyőződést, hogy a palesztinok számára átengedett Kelet-Jeruzsálem feletti felügyelet csökkentené a merényletek előfordulását. 2017 végén arra a kérdésre, hogy „Izraelnek – amely részese lenne egy, a palesztinokkal fennálló konfliktust lezáró megállapodásnak – át kellene-e adnia Kelet-Jeruzsálemben a palesztinoknak az igazgatást, és ezzel véget vetne a palesztinokkal meglévő konfliktusnak, vagy továbbra is gyakorolja az ellenőrzést felettük, annak árán is, hogy nem jön létre a konfliktust lezáró egyezmény?” a megkérdezettek 51%-a felelt, hogy átadná a palesztinoknak az ellenőrzés jogát. További kérdésre csupán 25%-uk tartott ki a meglévő status quo mellett, 75%-uk valamiféle változást preferált: 20%-uk fizikai akadály építését sürgette Kelet- és Nyugat-Jeruzsálem között, 27%-uk a Palesztin Nemzeti Hatóságnak adta volna az Óváros feletti ellenőrzést, 28%-uk pedig az izraeli hatóságoktól független palesztin önkormányzati igazgatást részesített előnyben (Israeli & Dekel, 2018).

Jeruzsálem lakosságának vallási összetétele

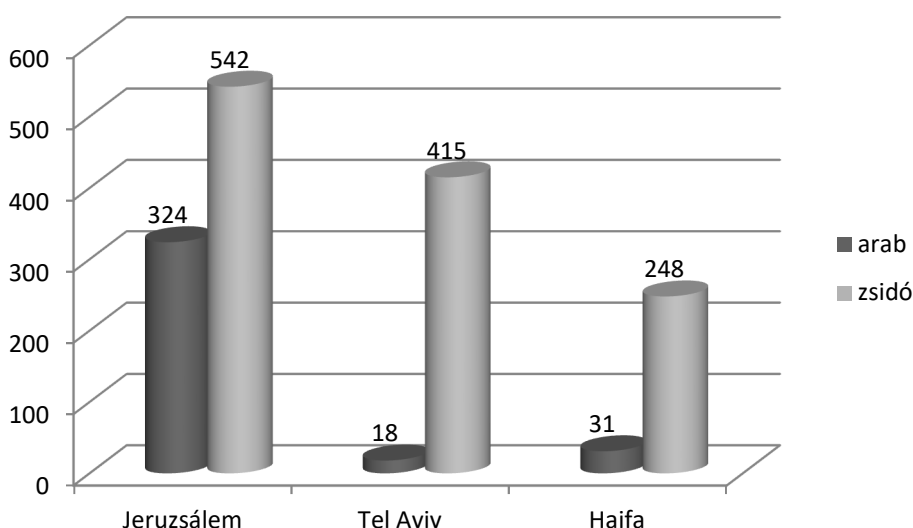
2015-ös adatok szerint Jeruzsálem lakossága közel 865 700 fő, amelyből 542 000 fő (63%) zsidó és 323 700 fő (37%) muszlim. (2. ábra) Ezzel a legnagyobb zsidó populációval rendelkező izraeli város, de ugyanez elmondható az arab lakosságot illetően is (Jerusalem Institute, 2016). Az ország további nagy lakosságszámmal rendelkező városai Tel Aviv és Haifa.

1. ábra. Kelet- és Nyugat-Jeruzsálem lakosságának népcsoport szerinti megoszlása (1000 fő) (2015)



Forrás: Jerusalem Institute, 2016 alapján saját készítés

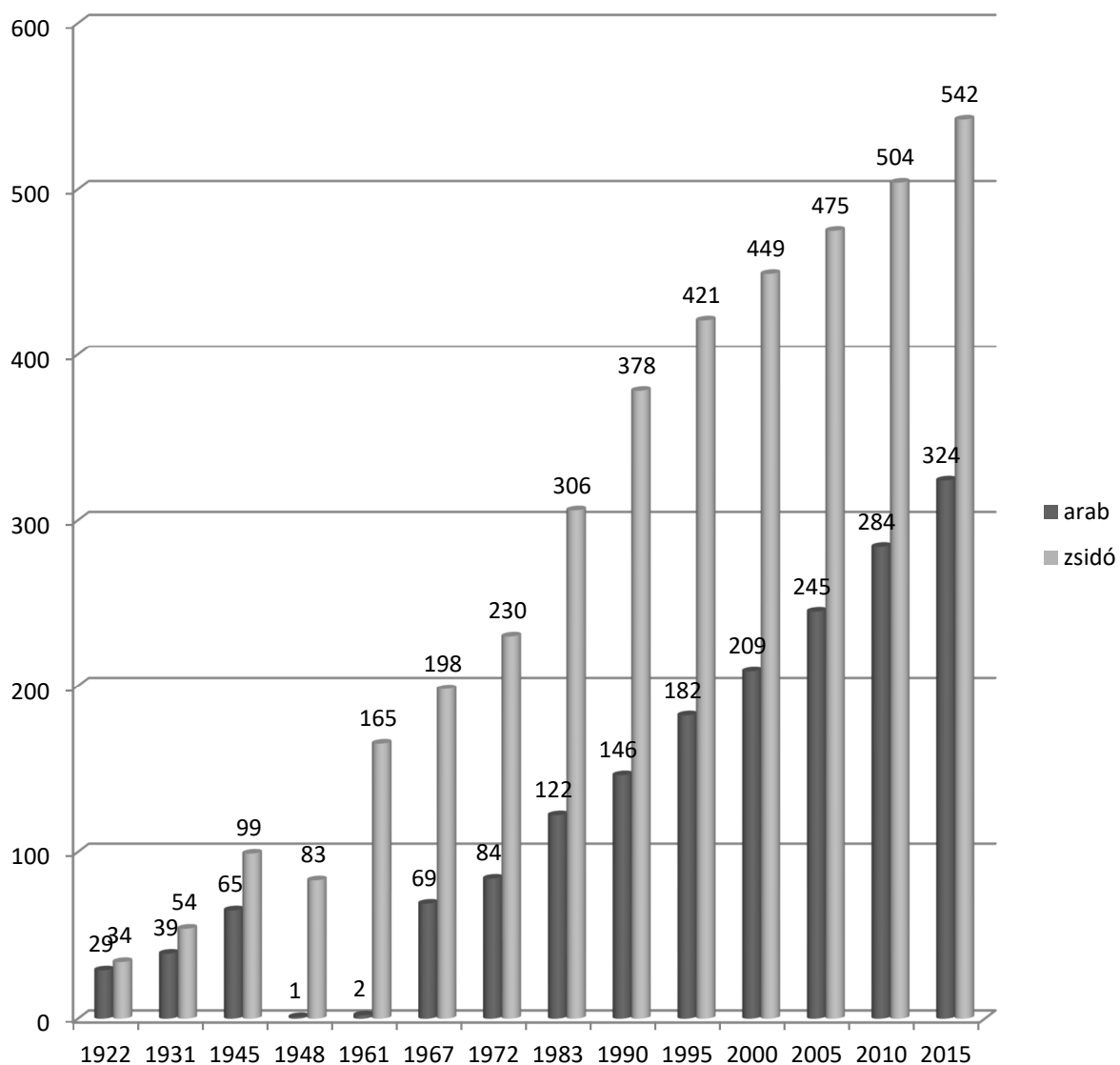
2. ábra. Izrael három legnagyobb lakosságszámmal rendelkező városának népcsoport szerinti összetétele (2015) (1000 fő)



Forrás: Jerusalem Institute, 2016 alapján saját készítés

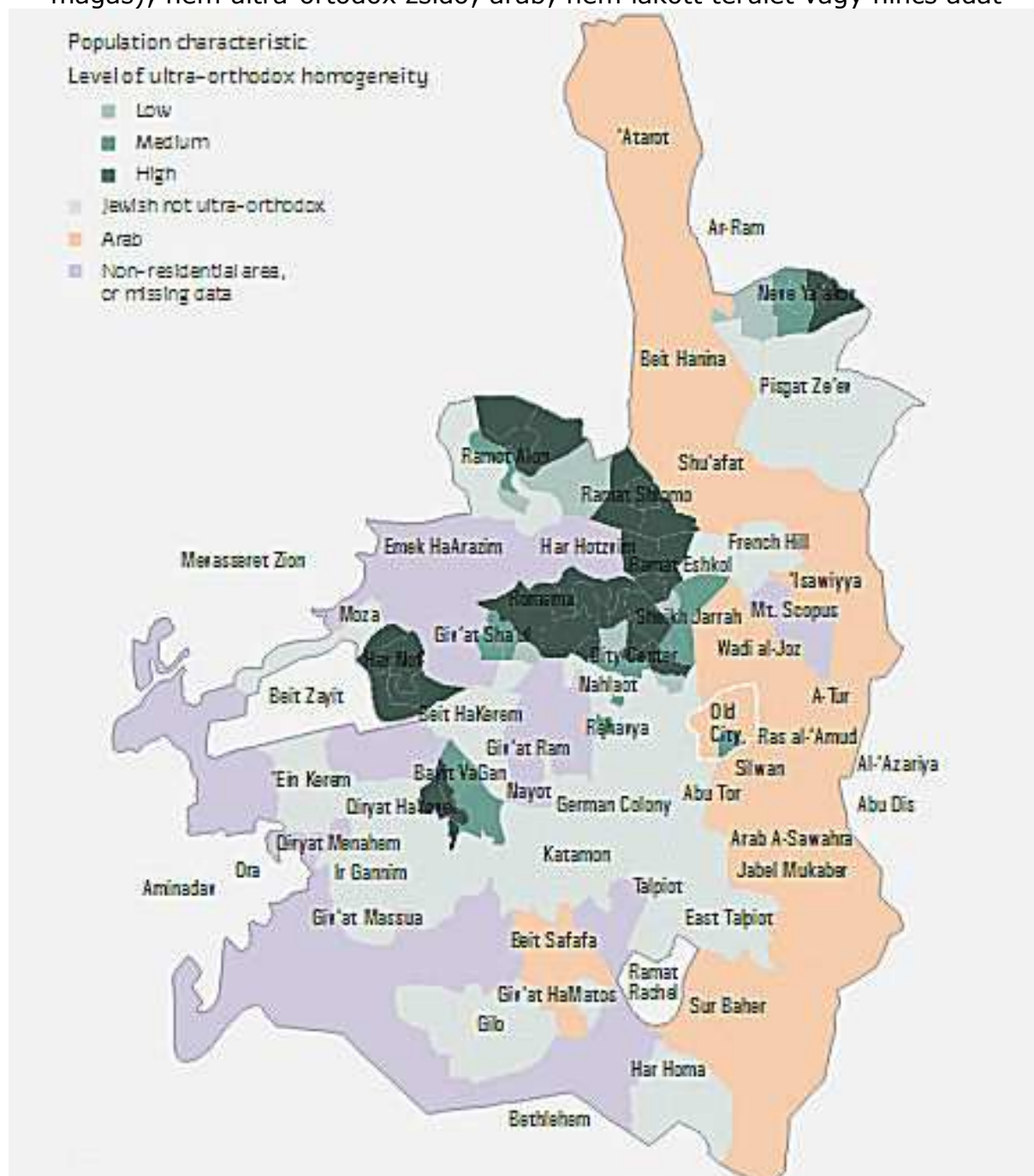
A város lakosságszámának növekedése jól megfigyelhető. Itt azonban meg kell jegyeznünk, hogy az 1967 után Jeruzsálemhez csatolt területeken élő népesség (zsidók és arabok) a város összlakosságához viszonyítva 1972-ben 29% volt, 1983-ban 46%, 2005-ben 59% és 2015-ben 61%-ra növekedett. Az érintett években a zsidó lakosság aránya az 1967 után Jeruzsálemhez csatolt területeken 1972-ben 4%-ot mutatott, 1983-ban 25%-ot, 2005-ben 39%-ot és 2015-ben ugyancsak 39%-ot tett ki. A város lakosságának vallás alapján való földrajzi elhelyezkedése az 5. számú ábrán figyelhető meg (Jerusalem Institute, 2016).

3. ábra. Jeruzsálem népességének alakulása 1922-2015 között (1000 fő)



Forrás: Jerusalem Institute, 2016 alapján saját készítés

4. ábra. Jeruzsálem lakosságának megoszlása vallás alapján (2015)
Jelmagyarázat: az ultra-ortodox homogenitás mértéke (alacsony, közepes, magas); nem ultra-ortodox zsidó; arab; nem lakott terület vagy nincs adat



Forrás: Jerusalem Institute, 2016

A Jeruzsálem-kérdés napjaink nemzetközi porondján

A palesztin állam létrehozásának folyamatában jelentős, nemzetközi visszhangot kiváltó esemény Donald Trumpnak, az Amerikai Egyesült Államok elnökének 2017. december 6-i bejelentése, amely szerint az országa elismeri Jeruzsálemet, mint Izrael fővárosát, és nagykövetségét Tel Avivból Jeruzsálembe helyezik át.

Donald Trump még a választási kampányában ígérte meg, hogy elnöksége alatt érvényt szerez az 1995-ös 104/45. számú kongresszusi határozatnak, amely szerint az USA a nagykövetségét átköltözteti Jeruzsálembe. Meg kell jegyeznünk, hogy a hivatkozott határozat legkésőbb 1999-es évben jelölte meg a határidőt, valamint megerősítette a Kongresszus 1990/106. sz. határozatát, amelyben a Kongresszus kinyilvánította, hogy *„erősen bízik abban, hogy Jeruzsálem osztatlan város marad, amelyben mindegyik etnikai és vallási csoport jogai biztosítva lesznek”* (Jerusalem Embassy Act, 1995).

Az amerikai elnök közleménye után egyértelművé vált, hogy a város státuszának tisztázása nem tűr halasztást. Az ENSZ-ben kezdeményezések sorát nyújtották be: Egyiptom a Biztonsági Tanácshoz, Jemen és Törökország a Közgyűléshez fordult (ENSZ, 2017a), Izrael bejelentette kilépési szándékát az UNESCO-ból, Trump pedig az UNRWA (az ENSZ Palesztin Menekülteket Segélyező és Munkaközvetítő Hivatala – *UN Relief and Work Agency responsible for Palestinian refugees*) költségvetési támogatásának csökkentését helyezte kilátásba. A Biztonsági Tanácsban az Amerikai Egyesült Államok kénytelen volt élni a vétójogával, hogy megakadályozza az elítélő határozat megszületését, a további négy állandó tag (Franciaország, Kína, Nagy-Britannia, Oroszország) az USA-val ellenkező politikai álláspontjáról tett tanúbizonyságot.

A kialakult helyzet arra készítette a palesztinokat, hogy az ENSZ Közgyűléséhez forduljanak ugyanebben a kérdésben. Az Amerikai Egyesült Államok ENSZ-nagykövete, Nikki Haley figyelmeztető levele – amelyben a nagykövetasszony hangsúlyozta, hogy a kormánya „megjegyzi” azon államok nevét, amelyek az USA lépésével szemben voksolnak – ellenére az Egyesült Nemzetek Szervezetének Közgyűlése rendkívüli ülés összehívása után, 2017. december 21-én határozatban ítélte el az USA vezetőjének bejelentését. A határozatában megfogalmazta, hogy *„Jeruzsálem végső státuszának eldöntése tárgyalások útján és az ENSZ ide vonatkozó határozatainak értelmében valósulhat meg”* (ENSZ, 2017b). A döntéstől 21 tagállam maradt távol, 128 állam szavazott igennel, 9 állam voksolt ellene és 35-en tartózkodtak (köztük Csehország, Horvátország, Litvánia, Magyarország és Románia, ezzel ellehetetlenítették az EU egységes állásfoglalását).

A tartózkodások mögött több ok is meghúzódhat. Az egyik az a tagállami meggyőződés, hogy az ilyen és ehhez hasonló kérdések kezelésében az ENSZ Biztonsági Tanácsa az illetékes szerv, és nem a Közgyűlés. A másik ok abban rejlik, hogy azok a hatalmak, amelyek

képesek lennének a palesztin és az izraeli felet ismét tárgyalóasztalhoz ültetni, képtelennek bizonyulnak erre. A harmadik ürügy talán kissé közvetettebb: bizonyos államok a szuverenitásukat veszélyeztető kihívásnak tekintik az USA egyoldalú lépését – ahogy Mexikó nagykövetének szavaiból is erre lehet következtetni: *„Az Egyesült Államoknak a megoldást kellene képviselnie, nem pedig a fékező akadályt, amely az előrelépést blokkolja”* (Hatuel-Radoshitzky, 2018:2).

Az ENSZ két központi szerve (Közgyűlés, Biztonsági Tanács) esetében tapasztalt döntések kapcsán az látható, hogy az USA szoros szövetségesei és/vagy kedvezményezettjei bizonyos kérdésekben a szövetségi érdekek, az anyagi javak, illetve az ellentételezés helyett egyéb értékeket helyeznek előtérbe.

Az ENSZ 2017. decemberi elítélő határozatához hasonló állásfoglalás nyilvánosságra hozatalát kísérelte meg az Európai Unió 2018 májusában. Az uniós egységes közlemény hangsúlyozta volna, hogy az EU abban érdekelt, hogy Jeruzsálem mindkét állam (Izrael és Palesztina) fővárosa legyen, és a város státuszáról csak tárgyalások útján elfogadott megoldást hajlandó az EU elfogadni, valamint az EU tagállamai nem követik az USA példáját a nagykövetségük áthelyezését illetően. Ezt azonban Csehország, Magyarország és Románia nem volt hajlandó támogatni.

Kevés szó esik arról, hogy hol kapott helyet az USA új nagykövetsége. Az Amerikai Egyesült Államok Konzulátusa által korábban használt épületek és egy szomszédos szálloda adnak otthont a diplomáciai képviselőnek. Azonban az elhelyezkedésük még bonyolultabbá teszi az egész Jeruzsálem-kérdést, mert a létesítmények az 1949-1967 közötti fegyverszüneti, vagy más elnevezés szerint „zöld vonal” szoros szomszédságában fekszenek. Sokak szemében az USA ezzel (is) demonstrálja a város egységét és elismeri azt Izrael fővárosának.

Nemcsak a helyszín, az időpont is szimbolikus. Napra pontosan hetven évvel Izrael megalakulása után került sor a nagykövetség jeruzsálemi megnyitására, 2018. május 14-én. A ceremónia alatt és után zavargások zajlottak a Gázai övezetben, amely során legalább 58 palesztin vesztette életét, és közel 2800-an megsérültek (Salman et al., 2018).

Trump szándéka mögött számos tényező húzódhat meg. Nem elhanyagolható az a lehetőség, hogy azért kavart vihart az amerikai külpolitika, hogy eltereljék a figyelmet a belső viszályról, történetesen a 2016-os USA-beli elnökválasztás orosz befolyásolásáról.

Az amerikai elnök lépésének következménye elsősorban, hogy a palesztinok helyzetére ismét ráirányította a figyelmet, amely figyelem az elmúlt években a Közel-Kelet egyéb kihívásaira fókuszált (pl. Irán atomprogramja és regionális hatalmi törekvései, Iszlám Állam elleni fellépés, a szíriai polgárháború, Irak és Afganisztán „bukott államként” való kezelése). Másodsorban, Izrael regionális politikai helyzetének romlása következett be, mivel az arab államok szembenállásának erősödésével kellett számolnia. Nem kellett sokat várni, 2018 májusában Törökország elnöke, Recep Tayyip Erdoğan megfenyegette Izraelt, hogy megszakítja vele a diplomáciai kapcsolatait, és mindazon államokkal szemben, amelyek követik az Amerikai Egyesült Államok példáját,

felülvizsgálja a kapcsolatát. Hasonló lépések megtételére szólította fel az iszlám államokat is (Winer, 2018). Harmadsorban, Szaúd-Arábia és az Egyesült Arab Emírségek közeledése Izraelhez megtorpanhat.

Összegzés

Jeruzsálem státusza a palesztin-izraeli konfliktus egyik kulcsfontosságú eleme. A nemzetközi közösség, főként az Amerikai Egyesült Államok, az ENSZ és az Európai Unió számos lépést tett az 1990-es években a békefolyamat eredményes lezárására, és ezen belül az izraeli és a palesztin főváros helyzetének rendezésére. A konfliktusban részt vevő felek kompromisszumhiányának volt köszönhető, hogy sem e kérdésben, sem pedig a tárgyalások egyéb területei esetében nem sikerült dűlőre jutniuk. A kétezres évekbeli közel-keleti események (a terrorizmus elleni fellépés, az iraki és afganisztáni beavatkozás, az arab világban 2011-ben elindult átalakulási folyamat, Irán nukleáris programja) elterelte a figyelmet a konfliktusról, ráadásul elakadt a békefolyamat. A palesztinok bizalma megrendült az USA közvetítésében, ezért az ENSZ-ben próbáltak érvényt szerezni követeléseiknek.

Jeruzsálemet a nemzetközi közösség a két állam megoldás keretében megosztott fővárosként képzelel el. Az amerikai döntés értelmében azonban Izrael fővárosa egy és oszthatatlan maradna, és a palesztin állam fővárosa a Kelet-Jeruzsálem melletti Abú Dísz lehetne. (A javaslat már az 1990-es években, az oslói békefolyamat során is felmerült, de a palesztin és arab tárgyalófelek ellenkezésén megbukott.)

Az izraeli kormány üdvözölte a 2017-es amerikai bejelentést, amely mögött feltehetően Szaúd-Arábia és az Egyesült Arab Emírségek (EAE) Iránt megfélemezni akaró külpolitikája állhat. A két Öböl-menti állam és az Amerikai Egyesült Államok Izrael támogatásának megszerzése és a szorosabb együttműködés reményében a Trump-bejelentéssel veszélyes utat választott annak érdekében, hogy Irán regionális hatalmi törekvéseinek gátat szabjanak. Habár Szaúd-Arábia és az EAE hivatalosan elítélte az amerikai nagykövetség átköltöztetésének hírért, azonban a háttérben az USA-val és Izraellel Irán háttérbe szorítására törekszenek. A palesztin-izraeli béke és Irán regionális visszaszorítása közötti összefüggés tagadhatatlanná vált, amikor 2018. január 12-én, az iráni nukleáris megállapodás felülvizsgálatakor az Iránnal szembeni szankciók meghosszabbítását és szigorítását rendelte el az amerikai kormányzat.

Irodalomjegyzék

- ENSZ (1947). *Közgyűlés 181. sz. határozata Palesztina jövőbeni kormányzásáról*. Letöltés:
<https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/7F0AF2BD897689B785256C330061D253> [2018.04.30].
- ENSZ BT (1980). *478. sz. határozat Jeruzsálem státuszáról*. Letöltés:
<http://repository.un.org/handle/11176/68006> [2018.04.30].
- ENSZ Közgyűlés (2017a). *A/ES-10/L.22 sz. határozat*. (Törökország és Jemen beadványa alapján). 2017. december 19. Letöltés:
<https://undocs.org/en/A/ES-10/L.22> [2018.04.30].
- ENSZ Közgyűlés (2017b). *A/RES/ES-10/19 sz. határozat Jeruzsálem státuszáról*. 2017. december 21. Letöltés:
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/ES-10/19 [2018.04.30].
- Hatuel-Radoshitzky, Michal (2018). The UN Aftermath of President Trump's Announcement on Jerusalem. *INSS Insight*, No. 1012.
- Israeli, Zipi, & Dekel, Udi (2018). The Future of Jerusalem: Between Public Opinion and Policy. *INSS Insight*, No. 1057.
- Jerusalem Embassy Act (1995). 104/45. 1995. 11. 08. Letöltés:
<https://www.congress.gov/104/plaws/publ45/PLAW-104publ45.pdf> [2018.04.13].
- Jerusalem Institute (2016). Letöltés:
<http://en.jerusalemstitute.org.il/.upload/publications/Jerusalem%20Facts%20and%20Trends%20-%20Population.pdf> [2018.04.13].
- Knesszet (1980). Letöltés:
https://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic10_eng.htm [2018.04.13].
- Kramer, Martin (2017). *The Fantasy of an International Jerusalem*. The Washington Institute. Letöltés:
<https://mosaicmagazine.com/observation/2017/12/the-fantasy-of-an-international-jerusalem/> [2018.04.13].
- Salman, A., Gaouette, N., & Masters, J. (2018). US opens new embassy in Jerusalem as dozens are killed in Gaza. *CNN*. Letöltés:
<https://edition.cnn.com/2018/05/14/politics/jerusalem-us-embassy-trump-intl/index.html> [2018.05.23].
- Winer, Stuart (2018). Erdogan says he will reevaluate economic ties with Israel. *Times of Israel*. 2018. 05. 22. Letöltés:
<https://www.timesofisrael.com/turkish-president-says-he-will-reevaluate-economic-ties-with-israel/> [2018.05.23].