

## **Ami úgy van, nem úgy van<sup>1</sup> Az ENSZ Biztonsági Tanács 242-es (1967) sz. határozatának vitatott értelmezése**

### **I. Bevezetés**

1967. június 5-én – két évtizeden belül – immáron harmadszor tört ki háború Izrael és arab szomszédállamai között, ezúttal azonban kevesebb, mint egy hét leforgása alatt alapvetően máig ható módon átírva a Közel-Kelet regionális hatalmi és geopolitikai status quo-ját. Az első, 1948–49-ben zajló hadakozás végén megrajzolt fegyverszüneti vonalakhoz képest Izrael jelentősen megnövelte területét: Egyiptomtól elragadta a Sínai-félszigetet; Jordániától az ún. Nyugati Partot, zsidó nevén Júdeát és Szamáriát, beleértve Kelet-Jeruzsálemet az óváros történelmi-vallási kegyhelyeivel; Szíriától a Golán-fennsíkot; továbbá az 1956 óta tulajdonképpen uraltan státuszú, elviekben egyiptomi katonai igazgatás alá tartozó Gázai-övezetet. A nemzetközi közösség jellemzően lassú, a hidegháborús kontextus miatt még lomhább intézményei, elsősorban az ENSZ legfontosabb szervei, tehát a Közgyűlés és a Biztonsági Tanács (BT), nem tudták felvenni a versenyt a háborús gépezettel. Mire a fegyverropogás véget ért, Izrael olyan mérvű katonai és tárgyalási erőfölényre tett szert, amelyet a legkevésbé sem szándékolt bizonytalan kimenetelű béke- és konszolidációs ígéreteknek megfelelően feladni. A zsidó állam egyszer s mindenkorra érvényesíteni akarta biztonsági követeléseit, egzakt határmódosítások és területi korrekciók révén. A jeruzsálemi kormányzat hivatalban lévő külügyminisztere, Abba Eban nyíltan leszögezte, Izrael nem fog visszatérni az „auschwitz határok”, a nemzetet létében fenyegető fegyverszüneti vonalak mögé.

A katonai hadszíntérről tehát a politikai csatározások diplomáciai fórumaira terelődött át a közel-keleti konfliktus kérdése. A felek konszolidációs hajlandóságot nemigen mutattak, vélt és valós szövetségeseiket érdekeiknek megfelelően igyekeztek befolyásolni, rendezési alapelveknek, koncepcióknak megnyerni. Az ENSZ BT által 1967. november 22-én elfogadott 242-es számú határozat a közel-keleti helyzetről hosszú tárgyalások eredményeként született meg. Ma már több mint világos, hogy a dokumentum szentesítésére elsősorban azért kerülhetett sor, mert a lefektetett irányelveket mindenki a szándékai, céljai szerint interpretálhatta. De vajon ténylegesen ilyen vitatható a határozat szövege? Valóban kiolvasható belőle a rendezés két, teljesen eltérő szemléletrendszere?

Jelen dolgozat e kérdésekre keresi a válaszokat, főként diplomáciatörténeti és jogértelmezési módszerekkel, valamint az egyes magyarázatok ma is érvényes kontextuális összefüggéseire

\* A kutatás a TÁMOP 4.2.4.A/2-11-1-2012-0001 azonosítószámú Nemzeti Kiválóság Program – Hazai hallgatói, illetve kutatói személyi támogatást biztosító rendszer kidolgozása és működtetése országos program című kiemelt projekt keretében zajlott. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

rávilágítani szándékozván. Az ENSZ BT-döntés elfogadásának, vitatott interpretációjának és utóéletének leírásán túl a tanulmány kísérletet tesz a 242-es számú határozat izraeli–palesztin konfliktusban, illetve a két évtizede – hol több, hol kevesebb sikerrel – zajló békefolyamatban betöltött szerepének értékelésére. Noha nem illik már a bevezetőben következtetés jellegű megállapítást tenni, kétségtelen tény, hogy a szinte történelmi léptékű, globális jelentőségű viszálykodás lezárása jogok érvényesítésének kikényszerítésével is történhet, valós béke azonban csak társadalmi egyetértéssel megalapozott politikai döntés révén születhet. Ennek tükrében ugyan elengedhetetlen az izraeli–palesztin reláció nemzetközi jogi kontextusának vizsgálata, a tartós rendezés szempontjából azonban még fontosabb, hogy a felek tárgyalni és kiegyezni akarjanak, jogcímeik hangsúlyozása helyett kölcsönös áldozatokat vállaljanak és pragmatikus kompromisszumokra törekedjenek.

## II. Az ENSZ BT 242-es számú határozata

Mivel a nevezett ENSZ BT-dokumentum inkább egyfajta tömör, koncepcionális kinyilatkoztatás a közel-keleti konszolidáció alapelvei tekintetében, s nem részletekbe menő béketeremtési forgatókönyv, ezért érdemes szó szerint ideidézni.

*Az ENSZ Biztonsági Tanácsának 242-es számú (1967) határozata a közel-keleti helyzetről 1967. november 22.*

*A Biztonsági Tanács,*

*kifejezve aggodalmát a közel-keleti helyzet súlyossága miatt;*

*hangsúlyozva, hogy a háború útján történő területszerzés megengedhetetlen, valamint hogy igazságos és tartós békén kell fáradozni, amely lehetővé teszi a térség minden állama számára, hogy biztonságban éljen;*

*hangsúlyozva továbbá, hogy valamennyi tagállam az ENSZ Alapokmányát elfogadva kötelezettséget vállalt, hogy az Alapokmány 2. cikkelye szellemében fog cselekedni;*

1. Megállapítja, hogy az Alapokmány elveinek végrehajtása megköveteli az igazságos és tartós béke megteremtését a Közel-Keleten, amelynek magában kell foglalnia az alábbi két alapelvet:

I. Az izraeli fegyveres erők visszavonása a legutóbbi konfliktus során elfoglalt területekről;

II. A hadiállapot és mindennemű háborús módszerhez való folyamodás beszüntetése, a térség minden állama szuverenitásának, területi épségének és politikai függetlenségének, valamint azon jogának elismerése, hogy biztonságos és elismert határainon belül békében éljen, fenyegetéstől és erőszakos cselekményektől mentesen.

2. Megállapítja továbbá annak szükségességét, hogy

a) garantálják a hajózás szabadságát a térség nemzetközi vizein;

b) megvalósítsák a menekültprobléma igazságos rendezését;

c) biztosítsák a térség minden államának területi sérthetlenségét olyan szabályozásokkal, amelyek magukban foglalják demilitarizált zónák létesítését.

3. Felkéri a Főtitkárt, hogy jelöljön ki egy különmegbízottat, aki a Közel-Keletre utazik, kapcsolatot létesítve és fenntartva az érdekeltektől egy megállapodás létrehozásának elősegítése, békés és elfogadott rendezésre irányuló törekvések támogatása érdekében, a jelen határozat rendelkezéseinek megfelelően.

4. Felkéri a Főtitkárt, hogy a lehető leghamarabb terjesszen a Biztonsági Tanács elé jelentést a különmegbízott tevékenységéről.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> A 242-es számú határozatnak több, nem hivatalos, szakirodalmi, illetve szöveg- és jogszabály-gyűjteményi magyarrá fordítása olvasható (Lugosi György (szerk.): *Dokumentumok a Közel-Kelet XX. századi történetéhez*. L'Harmattan, Budapest, 2006. 404. o.; Kerekes György – Várkonyi György (szerk.): *Nemzetközi szerződések és dokumentumok (1956–1975)*. Kossuth, Budapest, 1979. 9. o.; Réti Ervin: *Háború és béke a Közel-Keleten*. Zrínyi, Budapest, 1975. 119–120.

John McHugo szerint a határozat tulajdonképpen egy sokszorosan összetett mondatnak tekinthető, amely koherens gondolati ívré épül, s nincs markánsan különálló bekezdése.<sup>3</sup> Tömör és integratív jellege ellenére – folytatja a szerző – három szakasz mégis elválasztható. Az elsőhöz tartozik a három tagmondatos kvázi preambulum, amely az egész határozatnak egy értelmezési keretet, kontextust biztosít. A második szakaszt, az arab 1-sel jelölt részt, McHugo szerint felfoghatjuk a „területi és határkérdésekkel” foglalkozó bekezdésnek, az e relációban tett kölcsönösségi kritériumok kinyilvánításának. A harmadik, arab 2-sel, 3-sal és 4-sel jelölt rész pedig a további konszolidációs aspektusokat, illetve az egyeztetési folyamatban való ENSZ-szerepvállalás mikéntjét rögzíti. Talán nem túlzás, ha az arab 3-sal és 4-sel jelölt mondatokat inkább egy önálló, negyedik szakaszként kezeljük, már csak azért is, mert tartalmilag leválasztható, pusztán technikai útmutatások, amelyek mára de facto érvényüket veszítették, amennyiben az ENSZ főtitkári különmegbízott mandátuma irrelevánssá vált.

Ami miatt a McHugo által leírt, a határozatra jellemző egység egyúttal szakaszolhatóság fontos, hogy a szerző szerint ennek tükrében az értelmezést is csak koherensen szabad elvégezni, nem szabad a mondatokat jelentésük megállapítása során egymástól függetleníteni. Mielőtt azonban a komolyan vitatott passzusokra áttérnénk, néhány további sajátosságot szintén el kell mondani a határozatról.

Egyfelől – amiként arra Lapidoth felhívja a figyelmet, s a Scobbie – Hibbin szerzőpáros is megerősíti – a 242-es számú határozat nem bír kötelező jelleggel, csupán ajánlásként értelmezendő.<sup>4</sup> Ezt igazolja, hogy az előterjesztést nem az ENSZ Alapokmányának VII., a béke veszélyeztetése, megszegése, továbbá a támadó cselekmények esetén indokolt eljárásokról szóló fejezete alapján, hanem a VI., a viszályok békés rendezését szolgáló (jórészt támogató, ajánló) közreműködéseket összegző fejezete értelmében alkották. Erről Arthur Goldberg, a kérdéses időszakban az Egyesült Államok ENSZ-delegációját vezető diplomata is nyomatékkal megemlékezett, amikor leszögezte: „[a határozat] általános alapelveket mond ki, valamint egy »egyezmény« sajátosságait vetíti előre, ám a csupasz csontokra a feleknek kell rárakniuk a húst”.<sup>5</sup> Lapidoth értelmezése szerint már az is önmagában beszédes a határozat csupán ajánlási karaktere tekintetében, hogy az 1-es pontban a „kell”-nek nem a határozott, kvázi követelő hangnemű alakja (*must*) szerepel, hanem a sokkal óvatosabb, csupán feltételeességet sugalló változata (*should* – amit magyarra fordítva inkább a „kellene” kifejezéssel szokás visszaadni).<sup>6</sup> Ugyanezt Watson is nyomatékkal aláhúzza 2000-ben megjelent monográfiájában.<sup>7</sup>

Másodsorban hangsúlyozandó, hogy a határozat egyfajta kölcsönösségi elv szerinti megállapodásra sarkallta az érintett feleket, tehát nem csupán a háborút megelőző állapotok helyreállítását, hanem tartós béke megteremtését szorgalmazta. Noha az arab államok, támogatva a Szovjetunió által, azt hangoztatták, hogy Izrael teljes visszavonulásáig, az elfoglalt térségek kiürítéséig nem lehet érdemi konszolidációs párbeszédet kezdeni, Grief szerint a határozat szövegéből nem olvasható ki világos menetrend arra vonatkozólag, milyen feltételek mellett

---

o.), az, hogy ezek közül melyiket tekintik irányadónak a hazai politikai struktúra illetékes intézményei, nem egyértelmű. E dolgozatban a Lugosi által szerkesztett kötetben közölt változat szerepel.

<sup>3</sup> McHugo, John: *Resolution 242: A Legal Reappraisal of the Right-wing Israeli Interpretation of the Withdrawal Phrase with Reference to the Conflict between Israel and Palestinians*. International & Comparative Law Quarterly, Vol. 51. No. 4. 2002. 851–882. o.

<sup>4</sup> Lapidoth, Ruth: *The Misleading Interpretation of Security Council Resolution 242 (1967)*. In Baker, Alan (ed.): *Israel's Rights as a Nation-State in International Diplomacy*. Jerusalem Center for Public Affairs – World Jewish Congress, Jerusalem, 2011. 85–96. o.; Scobbie, Iain – Hibbin, Sarah: *The Israel–Palestine Conflict in International Law: Territorial Issues*. The U.S./Middle East Project and the Sir Joseph Hotung Programme for Law, Human Rights and Peace Building in the Middle East School of Oriental and African Studies, University of London, New York, 2009.

<sup>5</sup> Goldberg, Arthur J.: *A Basic Mideast Document: Its Meaning Today*. Address Delivered at the Annual Meeting of the American Jewish Committee, Washington, May 15. 1969.

<sup>6</sup> Lapidoth: *The Misleading Interpretation of Security Council Resolution 242 (1967)*... i.m.

<sup>7</sup> Watson, Geoffrey: *The Oslo Accords: International Law and the Israeli–Palestinian Peace Agreement*. Oxford University, Oxford, 2000.

### *De iurisprudencia et iure publico*

kellene érvényesülnie a „területet békéért alapelvnek”.<sup>8</sup> A szerző aláhúzza, csak mert az 1/I-es pont rögzíti az izraeli fegyveres erők visszavonásának követelményét, s az 1/II-es deklarálja valamennyi állam jogát a szuverenitáshoz, területi épséghez, sérthetetlenséghez, politikai függetlenséghez, továbbá biztonságos és elismert határokhoz, ebből még nem következik, hogy a béketeremtés gyakorlati folyamatában az előbbinek feltétlenül meg kell előznie az utóbbit. Blum az arab/szovjet álláspontot több szempontból is alaptalannak minősítette: 1) jogi értelemben azért, mert az önvédelmi háborúra kényszerített fél (ez esetben Izrael) legitim módon fenntarthatja területi foglaltsait, amíg a békeállapot helyreáll; 2) politikai-diplomáciai kontextusban azért, mert a határozat elfogadása előtt közel három hónappal a szudáni Kartúmban az arab államok kinyilvánították a „három nemet” – nem ismerjük el Izraelt, nem tárgyalunk Izraellel, s nem kötünk békét Izraellel –; 3) morális szempontból pedig azért, mert az agresszorok (tehát az arab országok) nem mentesülhetnek a felelősségre vonás alól azzal, hogy a zsidó állam hadserege garanciák nélkül visszavonul.<sup>9</sup>

Végezetül érdemes tömören összefoglalni a határozat elfogadásához vezető előkészítő tárgyalásokat. A BT-ülés összehívását Egyiptom (akkori hivatalos nevén az Egyesült Arab Köztársaság) kezdeményezte, mondván a Közel-Kelet stabilitására rendkívüli kihívást jelent, hogy Izrael nem hajlandó visszavonulni a háborút megelőző határokra, területi revíziót igyekszik kicsikarni jogsértő katonai műveletei következményeiből.<sup>10</sup> A Biztonsági Tanács 1967. november 9-én tárgyalta először a kérdést, majd a 22-i határozathozatalig még négyszer. Az első dokumentumtervezetet három nem-állandó tag, India, Nigéria és Mali terjesztették elő, aztán az Egyesült Államok is bemutatta saját változatát. 16-án a britek, négy nap múlva pedig a szovjetek álltak elő javaslatukkal, ám végül valamennyi kezdeményezés közül csak a brit határozatot tűzték szavazásra – mint utóbb kiderült eredményesen.<sup>11</sup> A titkosan meghozott döntés, illetve annak hosszadalmas előkészítése azt mutatja, a kérdéskört alaposan körüljárták, nehézkes kompromisszum született, s egyáltalán nem a közvetlenül érintett felektől függetlenül, kvázi „nagyhatalmi” megállapodás tett pontot a tárgyalások végére.<sup>12</sup>

### III. A „háború útján történő területszerzés megengedhetetlen”

McHugo szerint azzal, hogy a határozat tulajdonképpeni preambulumban kimondásra került, miszerint „a háború útján történő területszerzés megengedhetetlen”, valójában azt szándékoztak világosan rögzíteni a döntéshozók, Izraelnek el kell hagynia a harcok során foglalt arab földeket, e

<sup>8</sup> Grief, Howard: *Security Council Resolution 242: A Violation of Law and a Pathway to Disaster*. ACPR Policy Paper No. 173. 2008. Ennek kapcsán a tárgyaláson közvetlenül részt vevő indiai ENSZ-diplomata, Shiri Parthasarathi elmondta, noha a BT delegátusai úgy döntöttek, a határozatban előbb szerepeljen az izraeli visszavonulás, s csak aztán a tartós megbékélés követelménye, valójában a két aktust szorosán összefüggő, kölcsönösségi keretben képzelték el a tagok. Abba Eban izraeli külügyminiszter ennek tükrében nyilatkozott, amikor azt mondta, a fegyvernugvással járó területi status quo nem azonos a tartós megbékélés jegyében kialakítandó területi status quo-val: előbbi felszámolására csakis az utóbbi szerződéses megteremtése nyomán kerülhet sor (lásd: Scobbie, Iain – Hibbin, Sarah: *The Israel–Palestine Conflict in International Law: Territorial Issues...* i.m.).

<sup>9</sup> Blum, Yehuda: *The Territorial Clauses of Security Council Resolution 242*. In Gold, Dore (ed.): *Israel's Right to Secure Boundaries: Four Decades Since UN Security Resolution 242*. Jerusalem Center for Public Affairs, Jerusalem, 2007. 28–36. o.

<sup>10</sup> Lapidoth, Ruth: *Security Council Resolution 242: An Analysis of its Main Provisions*. In Gold, Dore (ed.): *Israel's Right to Secure Boundaries: Four Decades Since UN Security Resolution 242*. Jerusalem Center for Public Affairs, Jerusalem, 2007. 13–27. o.

<sup>11</sup> Rosenne, Meir: *Understanding UN Security Council Resolution 242 of November 22, 1967, on the Middle East*. In Gold, Dore (ed.): *Defensible Borders for a Lasting Peace*. Jerusalem Center for Public Affairs, Jerusalem, 2008. 45–53. o.

<sup>12</sup> El Arabi, Nabil: *Chapter 2.2*. In Abu Odeh, A. et al. (eds.): *UN Security Council Resolution 242: The Building Block of Peacemaking*. Washington Institute, Washington, 1993. 35–44. o.

### *De iurisprudencia et iure publico*

térségekben további jelenléte nem csak illegitím, de illegális is.<sup>13</sup> Lapidoth ezen érvelést megalapozatlannak és félrevezetőnek tartja, mondván a nemzetközi jog egyértelműen különbséget tesz „a háború útján történő területszerzés” és „a háború útján történő katonai megszállás” között: előbbi minden esetben jogsértő (a 242-es számú határozat pusztán ezt nyilvánítja ki), míg utóbbi önvédelmi jellegű hadakozás esetén legális és legitím is lehet a békeállapot helyreállításáig.<sup>14</sup> Blum ugyanezt hangsúlyozza, amikor azt állítja, a határozat „bevezető alapelvei” között „a háború útján történő területszerzés” elítélése az összecsapások nyomán létrejövő új területi status quo de jure tényhelyezetté való átalakításának megakadályozását szolgálja, ugyanakkor a tartós konszolidációig ideiglenesen fennálló izraeli katonai megszállás jogszerűségét nem vonja kétségbe.<sup>15</sup> A Hágai Nemzetközi Bíróság két korábbi elnöke, Stephen Schwebel és Rosalyn Higgins, továbbá Elihu Lauterpacht világhírű jogász egyaránt leszögezték, hogy a 242-es számú határozatnak nincs olyan passzusa, amely Izrael katonai megszállását illegálisnak minősítené, hiszen ezt a nemzetközi jogra hivatkozva nem is lehetne megalapozottan deklarálni.<sup>16</sup> Lapidoth mindehhez hozzáteszi, a Mali, Nigéria és India által közösen benyújtott tervezet preambuluma még ugyanúgy „a háború útján történő területszerzést” és „a háború útján történő katonai megszállást” is „megengedhetetlennek” mondta ki, ám a brit delegáció végső változatából utóbbit már kihúzták, tehát a döntéshozók szándékosan különbséget akartak tenni a két aktus megítélés között.<sup>17</sup>

#### IV. Az „izraeli fegyveres erők visszavonása a legutóbbi konfliktus során elfoglalt területekről”

A 242-es számú határozat kétségtelenül legvitatottabb passzusa az 1/I-es jelű, amely az izraeli fegyveres erők visszavonásának szükségét nyomatékosítja. Az ütköző álláspontok megértéséhez a dokumentum eredeti angol szövegét kell elővinnünk: „*Withdrawal of Israel armed forces from territories occupied in the recent conflict*”. Számos szerző szerint egyértelmű, hogy a passzus nem követeli meg az izraeli fegyveres erők teljes visszavonását, mivel a mondatban nincs semmilyen határozott névelő („from the” vagy „from all”) a területek kifejezés előtt, s a hadakozást megelőző határvonal sem említődik meg konkrét formában („1967. június 4-i határszakaszra” vagy „az 1949-es fegyverszüneti vonalakra”).<sup>18</sup>

Ezt az álláspontot a BT-tárgyalásban közvetlenül érintett diplomaták is megerősítették. Lord Caradon, a végül elfogadott határozattervezet betérjesztője, egy 1973. februári interjúban leszögezte: „*Az alapvető kinyilatkoztatás, amelyet nem mindig sikerül megragadni, hogy a visszavonulást biztonságos és elismert határookra kell megtenni, s ezeket a szavakat nagy odafigyeléssel választottuk ki [...] [a határok mindaddig] nem lesznek biztonságosak, amíg nem elismertek. Ezért kell az érintetteknek megállapodásokra törekedniük. Ez a lényege mindennek. Teljességgel kiállok amellett, amit döntöttünk. Nem nekünk kell ugyanis kijelölnünk a pontos határvonalakat. Nagyon jól ismerem az 1967-es határokat. Azok nem voltak sikeres vonalak, pusztán azt az állapotot rögzítették, ahol 1948 egyik éjszakáján a csapatok*

<sup>13</sup> McHugo, John: *Resolution 242: A Legal Reappraisal of the Right-wing Israeli Interpretation of the Withdrawal Phrase with Reference to the Conflict between Israel and Palestinians...* i.m.

<sup>14</sup> Lapidoth, Ruth: *Security Council Resolution 242: An Analysis of its Main Provisions...* i.m.

<sup>15</sup> Blum, Yehuda: *The Territorial Clauses of Security Council Resolution 242...* i.m.

<sup>16</sup> Uo.; Rosenne, Meir: *Understanding UN Security Council Resolution 242 of November 22, 1967, on the Middle East...* i.m.

<sup>17</sup> Lapidoth, Ruth: *Security Council Resolution 242: An Analysis of its Main Provisions...* i.m.

<sup>18</sup> Uo.; Blum, Yehuda: *The Territorial Clauses of Security Council Resolution 242...* i.m.; Rosenne, Meir: *Understanding UN Security Council Resolution 242 of November 22, 1967, on the Middle East...* i.m.; Grief, Howard: *Security Council Resolution 242: A Violation of Law and a Pathway to Disaster...* i.m.; Baker, Alan: *The Fallacy of the “1967 Borders” – No Such Borders Ever Existed*. Jerusalem Issue Brief, Vol. 10. No. 17. 2010.; Hertz, Eli E.: *UN Security Council Resolution 242. Myths and Facts Papers*, No. 2009/11. 2009.; Gold, Dore: *From “Occupied Territories” to “Disputed Territories”*. Jerusalem Letter Viewpoints, Issue 470. 2002.

#### *De iurisprudencia et iure publico*

megállásra kényszerültek, soha nem voltak végleges határszakaszok”.<sup>19</sup> Arthur Goldberg, aki a kérdéses időszakban az amerikai ENSZ-delegáció vezetője volt, 1973. május 8-án Washingtonban egy beszéde során nyomatékkal hangsúlyozta: „A 242 (1967) számú határozat expliciten nem kötelezi Izraelt arra, hogy hadseregét visszavonja a háborút megelőző vonalakra. Az arab államok szorgalmazták ennek szövegbefoglalását... s a szovjetek fel is vetették ezt a Biztonsági Tanácsban, Jugoszlávia és más országok pedig a Közgyűlés rendkívüli ülésén. Am a visszavonulással kapcsolatos efféle megfogalmazások sem a Biztonsági Tanácsban, sem a Közgyűlésben nem kaptak elegendő támogatást”.<sup>20</sup> George Brown brit diplomata, aki a dokumentum megszövegezését végezte, 1970 januárjában úgy nyilatkozott: „Én készítettem a Biztonsági Tanács [nevezett] határozatát. Mielőtt benyújtottuk volna a Tanácshoz, megmutattuk az arab vezetőknek. Az előterjesztés arról szólt, hogy az izraeli hadsereg vissza fog vonulni megszállt területekről, de nem »a megszállt területekről«, ami annyit jelent, hogy nem az összes érintett területről”.<sup>21</sup>

1967 júniusában egy washingtoni konferencián Lyndon B. Johnson amerikai elnök tömören összefoglalta adminisztrációjának álláspontját a közel-keleti rendezés tekintetében: „... a régió nemzeti hús évén át csak törékeny és támadott fegyverszüneti vonalakkal rendelkeztek. Elismert határookra van szükségük, valamint olyan megállapodásokra, amelyek biztosítékokat nyújtanak a terrorizmussal, a pusztítással és a háborúkkal szemben [...] Vannak egyesek, akik azonnali és kézenfekvő megoldást sürgetnek, nevezetesen a június 4-i határookra való visszatérést. Miként azt kíváló nagyköveteink, Arthur Goldberg már korábban leszögezte, ez nem a békéhez, hanem az ellenségeskedés kiújulásához vezető út”.<sup>22</sup>

Eugene Rostow, aki 1966 és 1969 között politikai ügyekért felelős államtitkár volt a washingtoni Külügyminisztériumnál, s ezen minőségében közvetlenül részt a 242-es számú határozat amerikai változatának megszövegezésében, amely később alapjául szolgált a benyújtott brit tervezetnek, egy 1991-es cikkében leszögezte: „[a határozat] felszólította a feleket, hogy kössenek békét, Izrael számára pedig lehetővé tette az 1967-ben elfoglalt területek igazgatását eladdig, míg a »Közel-Keleten igazságos és tartós béke« létre nem jön. Ahogy e békeállapot megteremtődik, Izraelnek vissza kell vonulnia elfoglalt területekről, nem »a területekről« és nem is az »összes területről«, hanem területekről, értve ez alatt a Sínai-félsziget, a Nyugati Part, a Golán-fennsík, Kelet-Jeruzsálem és a Gázai-övezet részeit”.<sup>23</sup>

McHugo szerint a fenti érvelések az izraeli visszavonulás kapcsán tarthatatlan, a határozat eredeti szándékát félreértelmező és szubjektív magyarázatok, amelyek csupán azért kaptak figyelmet, mert a zsidó állam ezzel próbálta nemzetközi jogi értelemben is legitimmé/legálissá tenni területi foglalásait, revíziós szándékait. A szerző szerint hiba a határozott névelő hiányára hivatkozni, mivel a preambulum már eleve kimondja, hogy „a háború útján történő területszerzés megengedhetetlen”. McHugo mindehhez hozzáteszi, a szöveg más, alapvető fontosságú szakaszaiban sem olvasható határozott névelő, mégsem állítja senki, hogy az adott rész nem a leírt/körbeírt aspektus egészére fogalmazna meg ajánlásokat. A szerző példaként felhossa az 1/II-es passzusban szereplő biztonságos és elismert határokat, amelyek előtt nincs konkrét utalás a határok mindegyikére, vagy a 2/a passzust, ahol a térség nemzetközi vizeit sem nevesítik pontosan. McHugo szerint mindez azzal magyarázható, hogy a határozat megszövegezői, illetve a BT-ben szavazó tagállamok között nem volt vita az említett aspektusok értelmezése kapcsán. A szerző hozzáteszi, a határozattal kapcsolatos tárgyalások során soha egyetlen BT-tag nem hozta szóba annak kérdését, miszerint Izrael bizonyos területek felett joggal követelhet szuverenitást, illetve visszavonulásának megtagadását. Sőt, McHugo aláhúzza, Bulgária, Etiópia, Franciaország,

<sup>19</sup> Lord Caradont idézi Hertz, Eli E.: *UN Security Council Resolution 242...* i.m. 3. o.

<sup>20</sup> Goldberget idézi Grief, Howard: *Security Council Resolution 242: A Violation of Law and a Pathway to Disaster...* i.m. 3. o.

<sup>21</sup> Brownt idézi Uo. 4. o.

<sup>22</sup> Johnsont idézi Scobbie, Iain – Hibbin, Sarah: *The Israel–Palestine Conflict in International Law: Territorial Issues...* i.m. 65. o.

<sup>23</sup> Rostow, Eugene W.: *Are the settlements legal? Resolved.* 2. o. In *The New Republic*, October 21, 1991. 2–4. o.

### *De iurisprudencia et iure publico*

India, Mali, Nigéria, a Szovjetunió, valamint Brazília és Argentína még szorgalmazták is a konkrét megfogalmazást.<sup>24</sup>

Gerson, Blum és Rosenne éppen ez utóbbi tényállásra hivatkozva állítják, hogy a 242-es számú határozat nem követeli Izraeltől hadserege teljes visszavonását, merthogy a nevezett államok hiába javasolták ennek explicit rögzítését, az végül nem került a végső változatba.<sup>25</sup> A szovjetek odáig mentek a módosítás keresztülvétele érdekében, hogy 1967. november 21-én, kevesebb mint 24 órával a végső szavazás előtt, Alekszej Koszigin, a Minisztertanács vezetője levelet küldött Johnson amerikai államfőnek pontosabb fogalmazást, egész konkrétan a háború előtti határok visszaállítását kezdeményezve, az Egyesült Államok elnöke azonban visszautasította az indítványt, mondván a szöveg kiegyensúlyozott, s ebben a stádiumban már nem módosítható, legfeljebb végleg elvethető.<sup>26</sup> Lord Caradon, a brit előterjesztő állítólag belement volna a kiegészítésbe, Washingtonból és Jeruzsálemből azonban heves nyomást gyakoroltak rá.<sup>27</sup> Abba Eban izraeli külügyminiszter már azt is nehezményezte, hogy a preambulumba bekerült „a háború útján történő területszerzés megengedhetetlen”-ségéről szóló kikötés, valamint a „visszavonulási” passzusba „a legutóbbi konfliktus során” kvázi konkretizáló kiegészítés.<sup>28</sup> A jeruzsálemi kormány attól tartott, főként utóbbi betoldás az elfoglalt területek egységként való értelmezését segíti, ami fenyegetheti a visszavonulás részlegességének legitimitásáról kialakított izraeli álláspont védelmét. A francia ENSZ-delegátus vezetője, Armand Berard ismétlődően fel is hozta ezt az érvet, amikor a területfoglalások státuszáról nyilatkozott.<sup>29</sup>

A „visszavonulási passzus” vitatott értelmezése kapcsán még egy szempontot szoktak kiemelni pro, avagy kontra, nevezetesen, hogy a határozat francia fordításában, amely tehát a BT egyik hivatalos munkanyelvén készült, s ebből kifolyólag hatályosnak tekintendő, szerepel konkrét névelő (*des*) a területek szó előtt, tehát az csak az angolból hiányzik. Mindez azonban a polemizálását nem oldja fel, ugyanis a szokásjog értelmében ütköző értelmezéskor két aspektust kell figyelembe venni: Milyen nyelven folyt a tárgyalás? Milyen nyelven nyújtották be a szavazásra bocsátott előterjesztést? Amíg az előbbi kérdésre adandó válasz nem egyértelmű, bár döntően angol kommunikáció zajlott, utóbbit nem lehet vitatni, hiszen a brit delegáció által készített változat került egyedül voksolásra, az összes többit csak egyeztetéskor tűzték napirendre.<sup>30</sup>

## V. „... biztonságos és elismert határaikon belül”

Előbbi két, mint láttuk igen vitatott kérdéssel szorosan összefügg a „biztonságos és elismert határok” megteremtésének elve. Blum, Lapidoth, Rostow és Grief egyetértenek abban, hogy az 1967. júniusi háborút megelőző, 1949-es fegyverszüneti vonalak soha nem voltak biztonságos és elismert határok, így Izrael Állam azok közé való visszakényszerítése politikailag-stratégiaileg megkérdőjelezhető törekvés, ráadásul nincs összhangban a 242-es számú határozat békeépítési

<sup>24</sup> McHugo, John: *Resolution 242: A Legal Reappraisal of the Right-wing Israeli Interpretation of the Withdrawal Phrase with Reference to the Conflict between Israel and Palestinians...* i.m.; McHugo, John: *Resolution 242: Why the Israeli View of the “Withdrawal Phrase” is Unsustainable in International Law.* IBRU Boundary and Security Bulletin, Vol. 9. No. 4. (Winter). 2001. 84–90. o.

<sup>25</sup> Gerson, Allan: *Israel, the West Bank and International Law.* Frank Cass, London, 1978.; Blum, Yehuda: *The Territorial Clauses of Security Council Resolution 242...* i.m.; Rosenne, Meir: *Understanding UN Security Council Resolution 242 of November 22, 1967, on the Middle East...* i.m.

<sup>26</sup> Blum, Yehuda: *The Territorial Clauses of Security Council Resolution 242...* i.m.

<sup>27</sup> McHugo, John: *Resolution 242: A Legal Reappraisal of the Right-wing Israeli Interpretation of the Withdrawal Phrase with Reference to the Conflict between Israel and Palestinians...* i.m.

<sup>28</sup> Uo.

<sup>29</sup> Uo.

<sup>30</sup> Blum, Yehuda: *The Territorial Clauses of Security Council Resolution 242...* i.m.; Lapidoth, Ruth: *Security Council Resolution 242: An Analysis of its Main Provisions...* i.m.

### *De iurisprudencia et iure publico*

erőfeszítéseivel sem.<sup>31</sup> A jordán ENSZ-nagykövet nem sokkal a hadakozást megelőzően még úgy nyilatkozott a Közgyűlés pódiumán: „*Fegyverszüneti szerződés létezik. E megállapodás nem rögzít végleges határokat [...] Ahogy én tudom, nincsenek határok. Fegyverszüneti szerződés által megmerevített körülmények léteznek csak*”.<sup>32</sup> Az izraeli diadalt követően az egyiptomi delegáció vezetője, Nabil el Arabi már más hangnemet ütött meg, amikor leszögezte, előbb vissza kell állítani a háború előtti határokat, s aztán azok biztonságos és elismert vonalakká lesznek.<sup>33</sup> A két beszéd tökéletesen visszatükrözi, miként változott meg Izrael szomszédállamainak vélekedése a területi status quo vonatkozásában. 1949 és 1967 között minden fórumon és minden kontextusban kényesen ügyeltek az arab országok arra, hogy a fegyverszüneti vonalak semmiképpen se nyerjenek politikai-jogi megerősítést, hiszen az Izrael de facto elismerését jelentette volna. Aztán a '67-es súlyos vereség, a felbillenő erőviszonyok és tényhelyzetek, a határok arab szempontból negatív elmozdulása következtében Egyiptom, Jordánia és Szíria egyaránt jogsértésként kezdték kommunikálni a területi status quo megváltozását, holott a háború kirobbanása előtt még kifejezetten tagadták, hogy szuverenitásuknak és önrendelkezésüknek a fegyverszüneti vonalak legitím kereteket szabhatnak.

A kérdéskört tovább bonyolítja, hogy az 1948–49-es első arab–izraeli háborút követően Szíria, Jordánia és Egyiptom is részeket szakított ki a korábbi brit palesztin mandátumból, mely határmódosításokat rögzítették a '49-es fegyverszüneti egyezmények. E status quo tehát harcok nyomán alakult ki, az agresszorok területi kedvezményekhez jutottak, ráadásul azok békeszerződéssel való megerősítését önszántukból elutasították. Mindezek tükrében az 1967. júniusi összecsapások nyomán történt izraeli foglalások feladását a '49-es „legitim állapotok” helyreállítása okán követelni kritizálható álláspont, sokkal inkább, mint a 242-es számú határozat azon értelmezése, miszerint a feleknek „igazságos és tartós” békére kell törekedniük pragmatikus tárgyalások révén, s területi kompromisszumokkal.

Ha tömören áttekintjük a hetvenes évek végén megkötött izraeli–egyiptomi, illetve a kilencvenes évek derekán aláírt izraeli–jordán békeegyezményeket, akkor azt tapasztaljuk, hogy mindkettő illeszkedik a 242-es számú határozat irányelveihez. A feleknek sikerült határkiigazításokat, területi „áldozatokat” tenniük, beiktattak demilitarizációs kritériumokat, s kialakították egyfajta „hűvös béke” feltételeit. Kétségtávolon könnyítette a rendezési processzus előrehaladását, hogy Egyiptom lemondott a Gázai-övezetről, Jordánia pedig a Nyugati Partról, tehát a '49-es hódításaikról, úgy a megbékélés érdekében, mind a palesztin nacionalizmus térnyerésének nyomására, a 242-es számú határozat gyakorlati alkalmazása mégis azt mutatja, ha nem az izraeli visszavonulás vitatott követelményének érvényesítésén, hanem kölcsönös kompromisszumok elfogadásán van a hangsúly, akkor sikerülhet az áttörés.

## VI. A 242-es számú határozat és az izraeli–palesztin békefolyamat

A kilencvenes évek elején zajló madridi békekonferencia, majd az azt követően meginduló, előbb titkosan, csak színpalán mögött zajló, aztán állandó reflektorfénybe kerülő oslói folyamat, tehát az izraeli–palesztin konszolidációs processzus, szintén keretelvként fogadta el a 242-es számú határozat ajánlásait, amelyet írásban is kinyilvánítottak a felek. Amíg a spanyol fővárosban rendezett csúcspont általános arab–izraeli rendezést sürgetett (igaz már kvázi hivatalos, de az érintettek mindegyike által el nem ismert palesztin részvétellel), tehát kétségtávolon a majdnem

<sup>31</sup> Uo; Uo; Rostow, Nicholas: *The Historical and Legal Contexts of Israel's Borders*. In Baker, Alan (ed.): *Israel's Rights as a Nation-State in International Diplomacy*. Jerusalem Center for Public Affairs – World Jewish Congress, Jerusalem, 2011. 75–84. o.; Grief, Howard: *Security Council Resolution 242: A Violation of Law and a Pathway to Disaster...* i.m.

<sup>32</sup> el-Farrát idézi Blum, Yehuda: *The Territorial Clauses of Security Council Resolution 242...* i.m. 32. o.

<sup>33</sup> McHugo, John: *Resolution 242: A Legal Reappraisal of the Right-wing Israeli Interpretation of the Withdrawal Phrase with Reference to the Conflict between Israel and Palestinians...* i.m.

### *De iurisprudencia et iure publico*



negyed évszázaddal korábban hozott BT-döntés jegyében, céljainak megfelelően hívták életre, addig az oslói békefolyamat és a 242-es számú határozat feltétlen összekapcsolódásának szükségessége már nem ilyen kézenfekvő.

A '67 novemberében született dokumentum egyetlen sorában sem utal a palesztin népre, annak létezésére, kollektív jogaira, avagy nemzeti önrendelkezésének szabadságára. Még csak nem is említi az 1947-es (181-es számú ENSZ-) felosztási tervben létrehozni indítványozott palesztinai arab állam kérdését. Utalás sincs továbbá az 1964-ben megalakult Palesztinai Felszabadítási Szervezetre (PFSZ), sőt mivel a határozat félreérthetetlenül államokról rendelkezik, így a passzusokat még közvetve sem lehet átfordítani entitásokra. De talán ami a legfeltűnőbb, hogy a 2b pontban szóba kerülő menekültprobléma sem „palesztin ügyként” jelenik meg, hanem a '49 és '67 között otthonaikat elhagyni kényszerülő arabok és zsidók letelepítésének, kártérítésének, esetleges visszatérésének igazságos rendezést igénylő, mielőbb megtárgyalandó kérdéseként.

Egyedül Szíria ENSZ-nagykövete, George Tomeh, hozta szóba a 242-es számú határozat tárgyalásakor a palesztin közösséget: „*Ha valaki körbenéz itt a Tanács asztalánál, ahol egy egész térség jövőjéről, illetve az ott élők sorsáról fognak dönteni, észrevehet egy súlyos rendellenességet, nevezetesen, hogy az egyik közvetlenül érintett részés fél, a palesztinai arab emberek, akiket elsőként kellene meghallgatni – mivel soha senkire nem ruházták át elidegeníthetetlen jogaikat, s nem is mondtak le róla – teljesen hiányoznak*”.<sup>34</sup>

Mindezek dacára Izraelnek és a PFSZ-nek kétségtelen jogában állt, hogy a 242-es számú határozat ajánlásait iránymutatásként fogadják el béketárgyalásaik során, az eredeti szöveget azonban ez nem helyezheti új, szűkített értelmezési keretbe, nem lehet a passzusokat másként interpretálni, mint ami le van írva, nem lehet a valós kontextusokat felülírni. Igaz ez a „menekültproblémára” például, ami nem módosulhat kizárólagos „palesztin ügyé” csak azért, mert a mai Izrael területét elhagyni kényszerültek palesztinai arabok, miközben az Irakból, Iránból, Jemenből, Szíriából és a Magreb-térség államaiból menekülő zsidó százezrek sorsáért közvetlenül a palesztinok nem okolhatóak. Hasonlóan hibás interpretáció lenne, ha a 242-es számú határozat megállapításait úgy használnánk az izraeli–palesztin relációra, hogy azzal a Nyugati Part és a Gázai-övezet kényes státusz helyzetét, a '67-et megelőző illegális jordán, illetve egyiptomi megszállás tényét, a tulajdonképpeni szuverenitási vákuumot, továbbá a zsidó állam és a PFSZ között aláírt egyezmények osztott felelősségű közigazgatási hatásköröket megteremtő rendelkezéseit elvitatni kísérelnénk. A tárgyalt BT-döntés az izraeli–palesztin kontextusra sem fordítható le másként, minthogy a feleknek kompromisszumra kell jutniuk területi követeléseik, a biztonságos és elismert határok vonatkozásában. Ezek húzódnak a '49-es fegyverszüneti megállapodásokban rögzített nyomvonalakon, vagy egészen máshol is, ahol az a feleknek kölcsönösen megfelel.

## VII. Összegzés

Noha az ENSZ BT 242-es számú határozata a legtöbbet hivatkozott döntések közé tartozik a közel-keleti konfliktus kapcsán, mint láttuk, értelmezése messze nem egységes és vitán felül álló. Mondhatjuk, hogy segített keret adni az izraeli–egyiptomi, valamint az izraeli–jordán békeegyezményekhez, s ebből kifolyólag nemcsak diplomáciatörténeti-politikai, hanem konkrét konszolidációs jelentősége is van, reálisan értékelve mégis helyénvalóbb azt állítani, a felek elhivatottsága és elkötelezettsége hozott kiegyezést, s nem a BT-döntés iránymutatása. Ószintén végiggondolva, nem is várható több a 242-es számú határozattól, hiszen nincsen benne más, mint a „területet békéért doktrína”: Izrael nem tarthatja meg valamennyi területi foglalását, a kivonulás fejében ugyanakkor joggal várhatja el létezésének, kompromisszummal kijelölt határai

<sup>34</sup> Tomeh-t idézi Scobbie, Iain – Hibbin, Sarah: *The Israel–Palestine Conflict in International Law: Territorial Issues...* i.m. 95. o.

Grünhut Zoltán:

Ami úgy van, nem úgy van

Az ENSZ Biztonsági Tanács 242-es (1967) sz. határozatának vitatott értelmezése

stabilitásának, szuverenitásának és nemzeti önrendelkezésének sérthetlenségét, természetesen kölcsönösségi elven.

*De iurisprudencia et iure publico*

JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT  
JOURNAL OF LEGAL AND POLITICAL SCIENCES  
VIII. évfolyam, 2014/2. szám | Vol. VIII, No. 2/2014

## Felhasznált irodalom

Baker, Alan: *The Fallacy of the "1967 Borders" – No Such Borders Ever Existed*. Jerusalem Issue Brief, Vol. 10. No. 17. 2010.

Blum, Yehuda: *The Territorial Clauses of Security Council Resolution 242*. In Gold, Dore (ed.): *Israel's Right to Secure Boundaries: Four Decades Since UN Security Resolution 242*. Jerusalem Center for Public Affairs, Jerusalem, 2007. 28–36. o.

El Arabi, Nabil: *Chapter 2.2*. In Abu Odeh, A. et al. (eds.): *UN Security Council Resolution 242: The Building Block of Peacemaking*. Washington Institute, Washington, 1993. 35–44. o.

Gerson, Allan: *Israel, the West Bank and International Law*. Frank Cass, London, 1978.

Gold, Dore: *From "Occupied Territories" to "Disputed Territories"*. Jerusalem Letter Viewpoints, Issue 470. 2002.

Goldberg, Arthur J.: *A Basic Mideast Document: Its Meaning Today*. Address Delivered at the Annual Meeting of the American Jewish Committee, Washington, May 15. 1969.

Grief, Howard: *Security Council Resolution 242: A Violation of Law and a Pathway to Disaster*. ACPR Policy Paper No. 173. 2008.

Hertz, Eli E.: *UN Security Council Resolution 242*. Myths and Facts Papers, No. 2009/11. 2009.

Kereskes György – Várkonyi György (szerk.): *Nemzetközi szerződések és dokumentumok (1956–1975)*. Kossuth, Budapest, 1979. 9. o.

Lapidoth, Ruth: *Security Council Resolution 242: An Analysis of its Main Provisions*. In Gold, Dore (ed.): *Israel's Right to Secure Boundaries: Four Decades Since UN Security Resolution 242*. Jerusalem Center for Public Affairs, Jerusalem, 2007. 13–27. o.

Lapidoth, Ruth: *The Misleading Interpretation of Security Council Resolution 242 (1967)*. In Baker, Alan (ed.): *Israel's Rights as a Nation-State in International Diplomacy*. Jerusalem Center for Public Affairs – World Jewish Congress, Jerusalem, 2011. 85–96. o.

Lugosi György (szerk.): *Dokumentumok a Közel-Kelet XX. századi történetéhez*. L'Harmattan, Budapest, 2006. 404. o.

McHugo, John: *Resolution 242: A Legal Reappraisal of the Right-wing Israeli Interpretation of the Withdrawal Phrase with Reference to the Conflict between Israel and Palestinians*. International & Comparative Law Quarterly, Vol. 51. No. 4. 2002. 851–882. o.

McHugo, John: *Resolution 242: Why the Israeli View of the "Withdrawal Phrase" is Unsustainable in International Law*. IBRU Boundary and Security Bulletin, Vol. 9. No. 4. (Winter). 2001. 84–90. o.

Réti Ervin: *Háború és béke a Közel-Keleten*. Zrínyi, Budapest, 1975. 119–120. o.

## *De iurisprudencia et iure publico*

Rosenne, Meir: *Understanding UN Security Council Resolution 242 of November 22, 1967, on the Middle East*. In Gold, Dore (ed.): *Defensible Borders for a Lasting Peace*. Jerusalem Center for Public Affairs, Jerusalem, 2008. 45–53. o.

Rostow, Eugene W.: *Are the settlements legal? Resolved*. In *The New Republic*, October 21, 1991. 2–4. o.

Rostow, Nicholas: *The Historical and Legal Contexts of Israel's Borders*. In Baker, Alan (ed.): *Israel's Rights as a Nation-State in International Diplomacy*. Jerusalem Center for Public Affairs – World Jewish Congress, Jerusalem, 2011. 75–84. o.

Scobbie, Iain – Hibbin, Sarah: *The Israel–Palestine Conflict in International Law: Territorial Issues*. The U.S./Middle East Project and the Sir Joseph Hotung Programme for Law, Human Rights and Peace Building in the Middle East School of Oriental and African Studies University of London, New York, 2009.

Watson, Geoffrey: *The Oslo Accords: International Law and the Israeli–Palestinian Peace Agreement*. Oxford University, Oxford, 2000.