

# Uznání Jeruzaléma za hlavní město Izraele – konstatování zjevného, nebo nelegálního aktu?

17. 1. 2018

Dne 6. prosince 2017 [uznal](#) americký prezident Donald Trump Jeruzalém za hlavní město Státu Izrael a oznámil úmysl přesunout do Jeruzaléma americké velvyslanectví. U většiny států vzbudil Trumpův krok nesouhlas či rozpaky, menšina zahrnující Českou republiku mu vyjádřila pochopení či přímo podporu. Rozdělení mezinárodního společenství se projevilo rovněž ve Valném shromáždění OSN, kde pro rezoluci kritizující snahy o jednostrannou změnu statusu Jeruzaléma hlasovalo 128 států, proti bylo 9 států a 35 dalších, včetně České republiky, se hlasování zdrželo. V Radě bezpečnosti rezoluci prakticky téhož obsahu podpořilo 14 členů, její přijetí ovšem znemožnilo veto USA. Proč je uznání Jeruzaléma za hlavní město Izraele tak kontroverzní? Nejedná se snad, jak uvedl americký prezident, o konstatování zjevného? Co vedlo Valné shromáždění k tomu, že nad uznáním vyjádřilo hluboké politování a označilo ho za právně problematické? Na tyto otázky dává odpověď následující Mezinárodněprávní reflexe Centra pro mezinárodní právo ÚMV.

## Uznání v mezinárodním právu

Uznání patří mezi tradiční instituty mezinárodního práva. Jedná se o jednostranný akt, kterým stát formálně potvrzuje určitou skutečnost. Standardně jde o existenci státu či vlády, v širším slova smyslu se ale uznání může vázat v zásadě na jakoukoli skutečnost s právním obsahem a důsledky. Uznání může mít účinky buď konstitutivní – v takovém případě je jeho přítomnost podmínkou pro to, aby daná skutečnost nastala; nebo účinky deklaratorní – v takovém případě skutečnost nastane nezávisle na uznání a ono jen následně potvrzuje, že k tomu došlo. Cca od počátku 20. století převažuje na mezinárodní scéně deklaratorní teorie. Když tedy např. Česká republika v roce 2008 [uznala](#) Kosovo, dávala tím najevo, že podle jejího názoru Kosovo coby samostatný stát již existuje.

Uznání ovšem neznamená jen prosté konstatování určité skutečnosti. Je také vyjádřením pozitivního postoje k této skutečnosti, nebo aspoň ochoty akceptovat ji. Po uznání státu či vlády proto zpravidla následuje navázání diplomatických styků, uzavírání mezinárodních smluv, zřízení zastupitelských úřadů na území druhého státu apod. I když tedy uznání není podmínkou vzniku nového státu či vlády, teprve po jeho získání se tento stát či vláda mohou reálně zapojit do mezinárodního života. Uznání též posiluje jejich legitimitu, protože odráží to, že další aktéři považují daný stát či vládu za oprávněného reprezentanta určité politické komunity. Totéž, zrcadlově opačně, platí pro neuznání. To státy volí tehdy, když si buď nemyslí, že určitá entita naplnila znaky státu či vlády, nebo si to sice myslí, nechtějí mít ale s danou entitou nic společného. Dobrý příklad nabízí právě Izrael. Ten sice objektivně zjevně existuje, formálního uznání se mu ovšem dostalo jen ze strany 162 států. Zbýlé státy – zejména státy arabské, resp. muslimské – Izrael uznat odmítají, a to primárně proto, že jej nepovažují za legitimního aktéra.

Uznání je obecně volnostní akt, stát k němu tedy přikročit může, ale nemusí. Neexistuje povinnost uznat a neuznání nevede k právním sankcím, byť může mít nepříjemné důsledky politické. Jsou ovšem situace, kdy existuje právní [povinnost](#) neuznat. Je tomu tak tehdy, když je skutečnost, již se uznání týká, výsledkem nelegálního použití síly, nebo jiného porušení základních norem mezinárodního práva (např. ochrana lidských práv, zákaz genocidy, zásada sebeurčení národů). V tomto kontextu není uznání ponecháno na úvaze státu, a pokud by tento k němu přesto přistoupil, jednal by protiprávně. Typickým příkladem je zákaz uznat rozšíření státního území, k němuž by došlo cestou vojenské anexe.

Pozorným čtenářům jistě neušlo, že v předchozím textu se ani jednou neobjevil odkaz na uznání hlavního města. Důvod je prostý. Mezinárodní právo toto uznání coby samostatný institut nezná. Volba hlavního města, stejně jako jeho případná změna, je ponechána na rozhodnutí každého státu. Dá se navíc říci, že uznání hlavního města je svým způsobem obsaženo již v uznání státu jako takového, protože tím se současně potvrzuje právo státu rozhodnout o svých vnitřních záležitostech. Toto právo ale není neomezené, a to ani pokud jde o volbu hlavního města – stát si nemůže vybrat město, které je na území jiného státu, či město, jehož právní status je sporný. Do této druhé kategorie ovšem spadá právě Jeruzalém.

## Jeruzalém jako město se sporným statusem

Jeruzalém byl předmětem sporů i válek velkou část své historie. Pro nás je relevantní zejména období od konce druhé světové války, kdy byl vytvořen moderní mezinárodněprávní řád opřený o Chartu OSN a zaštitěný světovou organizací. Na její půdě byl status Jeruzaléma diskutován opakovaně, a to téměř od samotného jejího ustavení. Již v roce 1947 přijalo Valné shromáždění OSN [rezoluci 181](#), která obsahovala plán na rozdělení britského mandátu Palestina mezi samostatný židovský a palestinský stát a mj. stanovila, že „*město Jeruzalém bude samostatnou entitou (corpus separatum) se zvláštním mezinárodním režimem a bude spravováno OSN*“. Plán byl ze strany OSN znovu potvrzen po vyhlášení státu Izrael v roce 1948 ([rezoluce 194](#) z roku 1948).

Idea Jeruzaléma coby samostatné entity není dodnes zcela zapomenuta, postupně ji ale začala vytlačovat představa, že Jeruzalém by měl být hlavním městem obou států, Státu Izrael i Státu Palestina, jež by v oblasti měly existovat v souladu s poválečnými rezolucemi i se závěry novějších jednání (např. dohody z Osla z let 1993 a 1995). Představa má v současné době podporu OSN, Evropské unie i dalších aktérů. Také Ministerstvo zahraničních věcí ČR v roce 2016 [uvádělo](#), že „*status Jeruzaléma jako hlavního města Státu Izrael /.../ není mezinárodně uznán. Česká republika společně s ostatními členskými státy EU /.../ považuje Jeruzalém za budoucí hlavní město obou států, tj. Státu Izraele a budoucího Státu Palestina*.“

Jeruzalém se tedy od jiných měst liší v tom, že jeho status nesmí žádný stát určit jednostranně. Určení musí být výsledkem dohody všech relevantních aktérů, tedy Státu Izrael, Státu Palestina a, s ohledem na rozsah dopadů izraelsko-palestinského konfliktu, také širšího mezinárodního společenství reprezentovaného OSN.

## Jeruzalém jako hlavní město Izraele?

Izrael ovšem tento pohled tak úplně nesdílí. Již v roce 1949 vyhlásil Jeruzalém za nedílnou součást svého území a za své věčné hlavní město. V té době Izrael kontroloval pouze západní část města. To se změnilo během šestidenní války v roce 1967, kdy obsadil i východní část. Obsazení oblasti a její následná anexe vyvolaly odsouzení mezinárodního společenství, které východní Jeruzalém dodnes považuje za okupované území. V roce 1980 Izrael v [dodatku](#) k Základnímu zákonu nazvaném *Jeruzalém, hlavní město Izraele*, prohlásil, že „*Jeruzalém, celý a sjednocený, je hlavním městem Izraele*“. Dodatek též zakazuje předání autority nad jakoukoli částí města cizí moci, tedy i Státu Palestina, což jde proti ideji Jeruzaléma jako hlavního města dvou států. Případné rozdělení města ještě dále právně komplikuje [zákon](#) přijatý izraelským parlamentem počátkem ledna 2018, který jakékoli změny postoje Izraele podmiňuje souhlasem kvalifikované většiny Parlamentu.

V reakci na dodatek přijala Rada bezpečnosti OSN v roce 1980 dvě rezoluce, pro něž hlasovali všichni členové Rady mimo USA. Ty se se hlasování zdržely, rezoluce ale nevetovaly, a jsou tak jimi rovněž vázány. [Rezoluce 476](#) potvrzuje, že „všechna legislativní a správní opatření /.../ realizovaná Izraelem jakožto okupující mocností, jejichž cílem je změnit charakter a status Svatého města Jeruzaléma, nemají žádné právní účinky a jsou zjevným porušením Ženevské úmluvy IV /.../“. [Rezoluce 478](#) přímo odsuzuje dodatek k Základnímu zákonu, který označuje za porušení mezinárodního práva, a všem státům ukládá povinnost tento postoj respektovat a stáhnout z Jeruzaléma zastupitelské úřady, nacházejí-li se tam. Většina států v té době měla zastupitelský úřad v Tel Avivu, druhá povinnost se proto reálně týkala jen několika států převážně z Latinské Ameriky, které všechny skutečně zastupitelský úřad z Jeruzaléma následně stáhly (dva, Kostarika a El Salvador, jej brzy poté do Jeruzaléma dočasně navrátily, od roku 2006 ale v Jeruzalémě nemá zastupitelský úřad žádný cizí stát).

## Uznání Jeruzaléma za hlavní město Izraele

Nyní by se situace mohla změnit. Americký prezident Trump ve svém prohlášení z 6. prosince 2017 explicitně prohlásil, že „Jeruzalém je hlavní město Izraele“, a současně uvedl, že se chystá iniciovat přesun amerického velvyslanectví z Tel Avivu do Jeruzaléma. Opřel se při tom o čtyři hlavní argumenty.

Prvním je to, že „Izrael je suverénním národem s právem, jako každý jiný suverénní národ, vybral si své hlavní město“. To je pravda. Izrael je suverénní stát, který má právo vybrat si svoje hlavní město. Musí tak ovšem, jako každý jiný suverénní stát, činit v mezích, které mu stanoví mezinárodní právo. A to mu zapovídá zvolit si za hlavní město jednostranně Jeruzalém, zejména pak Jeruzalém jako celek, včetně jeho východní okupované části. Konečný status Jeruzaléma musí být určen mezinárodní dohodou.

Druhý argument říká, že uznání neimplikuje budoucí uspořádání vztahů v oblasti a že jím USA „nezaujímají žádnou pozici vůči otázkám konečného statusu, včetně přesných limitů izraelské suverenity v Jeruzalémě či určení sporných hranic“. To by opět mohla být pravda. Americké prohlášení by ale muselo být nuancovanější a zohlednit specifický právní status východního Jeruzaléma. To do značné míry činí ve svém [prohlášení](#) z 6. prosince 2017 české Ministerstvo zahraničních věcí, které sice nejprve ne zrovna šťastně uvádí, že „Česká republika /.../ prakticky uznává Jeruzalém za hlavní město Izraele“, současně ale dodává, že uznání platí „v hranicích demarkační linie z roku 1967“ (tedy bez východního Jeruzaléma), a také opakuje, že „Česká republika společně s ostatními členskými státy EU /.../ považuje Jeruzalém za budoucí hlavní město obou států, tj. Státu Izraele a budoucího Státu Palestina“. Americké prohlášení žádné takové upřesnění neobsahuje, a navíc se odvolává na Zákon o velvyslanectví v Jeruzalémě přijatý Kongresem v roce 1995, který jasně říká, že Jeruzalém byl v roce 1967 znovu sjednocen a že sjednocený Jeruzalém má zůstat hlavním městem Izraele. Jde o stejnou pozici, jakou vyjádřil Izrael v dodatku k Základnímu zákonu. Tato pozice přímo odporuje rezolucím Rady bezpečnosti OSN i obecnému mezinárodnímu právu.

Třetí argument odkazuje na to, že USA jen „konstatují zjevný fakt. Že Jeruzalém je hlavní město Izraele. Není to nic víc či méně než uznání reality.“ I to je svým způsobem pravda. Izrael skutečně Jeruzalém za své hlavní město považuje, a navíc jej má, od roku 1967, celý pod kontrolou. Jak jsme si ale řekli, uznání nezahrnuje jen konstatování skutečnosti. Je též výrazem pozitivního postoje k této skutečnosti, popř. alespoň její akceptace. Mezinárodní právo přitom, jak jsme rovněž již konstatovali, zakazuje státům akceptovat skutečnosti, jež jsou výsledkem porušení zásadních norem mezinárodního práva, např. anexe okupovaných území. Rezoluce Rady bezpečnosti 476 a 478 i četné rezoluce Valného shromáždění k témuž tématu explicitně potvrzují, že anexe východního Jeruzaléma a vyhlášení Jeruzaléma jako celku za hlavní město Izraele představuje takovou skutečnost. Její uznání tak není prostým konstatováním zjevného. Je pokusem zlegalizovat důsledek nelegálního jednání a jako takové je samo nelegální.

Čtvrtý argument uvádí, že uznání Jeruzaléma za hlavní město Izraele je „v nejlepší zájmu USA a dosažení míru mezi Izraelem a Palestinci. Je to krok, který již měl dávno přijít a který umožní dále posunout mírový proces. A pracovat na trvalé dohodě.“. Tento argument je asi nepřekvapivější. Vzhledem k tomu, že, jak Trump sám uznává, „Jeruzalém je jedním z nejcitlivějších otázek v rozhovorech“, je dost těžké si představit, jak by uznání nároků jedné strany na celé město mohlo napomoci mírovému procesu. Spíše lze očekávat, že tento proces dále zkomplikuje a oslabí v něm pozici jednoho z jeho dosavadních klíčových aktérů, USA, jež budou těžko brány jako nestranný zprostředkovatel. V širším rámci pak uznání zpochybňuje tezi o tom, že územní anexe nesmí být nikdy akceptována jako legální, což byl dosud základ postoje velké části států třeba ve vztahu ke krymské otázce. Zda je takový vývoj opravdu v nejlepší zájmu USA, či kohokoli jiného, ukáže až čas, lze o tom ale mít vážné pochyby.

**Veronika Bílková**

[bilkova@iir.cz](mailto:bilkova@iir.cz)