

A tálib rezsim kormányként való elismerése

2021 egyik legmeghatározóbb nemzetközi eseménye az USA Afganisztánból történő kivonulása volt. A kivonulást követően – meglepő vagy nem meglepő módon – a tálibok igen gyorsan átvették a hatalmat. Mindez több kérdést is felvetett, többek között azt is, hogy el fogja-e ismerni a többi állam a tálibokat mint Afganisztán kormányát.

Mi is az a kormányelismerés?

A kormányelismerés egy állam másik állam kormányának legitim hatalomként való elismerése, praktikusán annak, hogy kit tekintünk olyan szervezetnek, amely a másik államot – főleg külkapcsolatokban – hivatalosan képviselheti.

A kormányelismerés általánosságban főleg olyan esetekben merül fel kérdésként, amikor vagy konkuráló kormányok igyekeznek magukat elismertetni, vagy nem legitim módon létrejött kormányról van szó. Akármelyik esetről is beszélünk, a kormányelismerés nem tekinthető konstitutívna, azaz nem a többi állam által történő elismerés fogja létrehozni vagy akár legitimálni a kormányt. A kormányelismerés jelentősége tehát inkább a nemzetközi viszonyrendszerben érdekes (ami egyébként kétségkívül kihathat a belső viszonyokra is), hiszen gyakorlati és jogi következményei vannak: az államok hivatalos tárgyalásokba csak általuk elismert kormányokkal bocsátkoznak, a nemzetközi jogi mentesség a hivatalosan elismert kormány funkcionáriusaihoz kapcsolódik, az elismert kormány képviselheti az államot nemzetközi szerződésalkötésnél, illetve kihathat arra is, hogy mely kormány akkreditálhat képviselőt a nemzetközi szervezetekbe.

A kormányelismerés minden állam joga: joguk van ahhoz, hogy eldöntsék, elismerik-e a másik államban hatalmat gyakorló szervezetet kormánynak. Ugyanakkor az is minden állam joga, hogy eldöntse, kit akkreditáltat egy nemzetközi szervezetbe – utóbbi pedig eldönti, hogy elfogadja-e azt. A kormányelismerés körül tehát több szereplő különböző szempontjai érvényesülnek. Ez legtöbbször politikai kérdéssé válik, és élesen elválasztandó az államelismerés kérdésétől, ahol az államiség elfogadása jelenik meg kérdésként.

Az afgán mandátum kérdése az ENSZ-ben

Az akkreditáció kérdése fel is merült az ENSZ-ben, ahol az ENSZ Közgyűlésének Mandátumvizsgáló Bizottsága Afganisztán részéről hat nap eltéréssel két kérelmet is kapott:¹ egyet a száműzetésben levő kormánytól (gyakorlatban az ENSZ-hez akkreditált Állandó Képviseletről, ahol az állandó képviselőt még a korábbi kormány akkreditálta), egy másikat pedig a táliboktól (az afgán külügyminisztériumból).

Az ENSZ-ben a mandátum kérdése amúgy is bonyolult, hiszen a mandátumot az ENSZ különböző szervei külön vizsgálják saját viszonylatukban. Éppen annak érdekében, hogy ne legyen konfliktus az ENSZ különböző szerveinek mandátumvizsgálata és annak eredményei között, az ENSZ Közgyűlése 1950-ben elfogadott egy határozatot,² amelynek célja, hogy egységesítse az ENSZ-en belül a mandátumok vizsgálatával kapcsolatos eljárást olyan esetekben, amikor több mint egy hatalom állítja, hogy ő a kormány, amely jogosult az államot az ENSZ-ben képviselni. A határozat szerint összetétele miatt a Közgyűlés az ENSZ legalkalmasabb szerve arra, hogy úgy fontolja meg a mandátumkérdéseket, hogy az összes tagállam véleményét tükrözni tudja, ezért javasolja, hogy ha több mandátumkérdés érkezik egy tagállamtól, akkor azt a Közgyűlés vizsgálja meg, és ennek eredményét vegye tekintetbe az ENSZ más szerve is.

A Közgyűlés említett határozata tartalmilag nem ad túl sok iránymutatást, éppen csak annyit, miszerint a mandátumot az ENSZ Alapokmányának céljaival és elveivel, illetve az eset körülményeivel összhangban kell megfontolni. Ennél több fogódzót jelentett az ENSZ-főtitkár (a határozat elfogadását megelőzően kelt) memoranduma,³ amely javaslat szerint két kritérium jöhetne számításba a mandátum ellenőrzése során: 1. a kérelmezőnek hatékony ellenőrzést kell gyakorolnia az állam területén, illetve 2. a népesség nagy részének engedelmeskednie kell e hatalomnak. A hatékony ellenőrzés teljesen praktikus kritérium lehetne, hiszen ez szükséges ahhoz, hogy a kormány teljesíteni, illetve kikényszeríteni tudja az ENSZ Alapokmányából fakadó kötelezettségeit. Ezzel együtt, tekintve a delegációk egymástól teljesen eltérő álláspontjait és azt, hogy az államok nem

¹ United Nations: *Report of the Credentials Committee: General Assembly, 76th Session* (2021. december).

² United Nations: *Recognition by the United Nations of the Representation of a Member State* (1951).

³ United Nations: *Letter Dated 50/03/08 from the Secretary-General to the President of the Security Council Transmitting a Memorandum on the Legal Aspects of the Problem of Representation in the United Nations* (1950).

voltak hajlandók saját mozgásterüket korlátozni, az eredmény az említett határozat és annak nesze semmi, fogd meg jól tartalma lett. A tálibok ügyében a Mandátumvizsgáló Bizottság döntése sem jelentett túl nagy segítséget: a Bizottság azt javasolta a Közgyűlésnek, hogy halassza el a kérdést. Mindeközben New Yorkban jelenleg is a korábbi kormány által akkreditált állandó képviselő van jelen.

Fontos, hogy a mandátum ENSZ általi elfogadása és az államok általi kormány-elismerés nem ugyanaz, hiszen előbbi szigorúan az ENSZ általi elismerésre vonatkozik – nevezetesen, hogy ki képviselheti a szervezetben az államot – és lényegében eljárási jellegű, utóbbi pedig az államok bilaterális kapcsolatára vonatkozik, és sokszor ugyan politikailag átítatott a döntés, mégiscsak a kormány elfogadottságát, legitimitását, tényleges ellenőrzését magában foglaló vizsgálat is része, tehát akár tartalmibb jellegű. Ezt rögzíti az ENSZ jogtanácsosának állásfoglalása⁴ is, amely szerint az ENSZ-ben a mandátumvizsgálat során a kormány státusza kérdéseinek tartalmi elemei nem képezik a vizsgálat tárgyát.

(Érdekességgépp: az állásfoglalás említi Magyarország példáját is: Magyarország mandátumáról az ENSZ Közgyűlésének 11–17. ülészeit [1956–1963] a Közgyűlés nem döntött a mandátummal kapcsolatban, hanem az ENSZ Közgyűlésének eljárási szabályzata 29. pontja értelmében átmenetileg ugyanolyan joggal vehettek részt a kormány által delegált képviselők az üléseken, mint más képviselők.)

Ezzel együtt mégiscsak van kapocs a bilaterális kormányelismerés és a nemzetközi szervezetekben elfogadott mandátum között, hiszen nem valószínű, hogy az ENSZ úgy döntene pozitívan a tálib kormány elismeréséről, hogy több állam ne ismerte volna el a tálibokat kormánynak kétoldalú kapcsolatában akár kifejezetten, akár hallgatólagosan.

Dilemma?

A tálib hatalomátvétel után rögtön több állam is sietett egyértelműen kifejezni,⁵ hogy nem ismerik el a tálib vezetést kormányként, emiatt hivatalos tárgyalásokat sem folytattak velük. Az USA Kongresszusa szeptemberben egy jogszabályt⁶ is

⁴ United Nations: *Credentials of Representatives to the 25th Session of the General Assembly: Scope of "Credentials" in Rule 27 of the Rules of Procedure of the General Assembly: Statement by the Legal Counsel Submitted to the President of the General Assembly at His Request* (1970).

⁵ Foo Yun Chee: EU Says No Recognition of Taliban, No Political Talks. *Reuters*, 2021. augusztus 21.

⁶ US Congress: *H. R. 5272 To Prevent Recognition of the Taliban-Controlled Government of Afghanistan, and for Other Purposes* (2021. szeptember 17.).

elfogadott, amely szerint az USA elnökének nem szabad elismernie a tálibokat, illetve a nemzetközi szervezetekben képviselő diplomatáknak úgy kell szavazniuk és befolyásukat gyakorolniuk, hogy az adott nemzetközi szervezet ne ismerje el a tálibokat. Ezen államok kifejezték aggodalmukat az általános emberi jogi helyzet, különösen a nők helyzete miatt, óva intettek a politikai ellenfelekkel szembeni bosszútól, és várakozó álláspontra helyezkedtek.⁷ Ugyanakkor a régióból több ország, így Kína, Oroszország, Pakisztán, Irán, Törökország sem zárták be nagykövetségeiket, és magas szinten folytattak **tárgyalásokat** tálib magas rangú személyekkel.⁸

A képet némileg árnyalta, amikor világossá vált, hogy a tálibok valóban ellenőrzésük alatt tartják Afganisztánt (vagy annak nagy részét), és ők az egyetlen olyan hatalom az országban, akik képesek lehetnek segíteni az ISIS visszaszorításában.⁹ Mivel ez fontos biztonsági kérdés elsősorban az USA, de minden nyugati állam számára, folytak már magas szintű tárgyalások a tálibokkal.

Jelen esetben tehát előállt az a dilemma, amikor a nyugati államoknak saját biztonsági érdekeiket is kell mérlegelniük az emberi jogi helyzet felett és a tálib rezsim egyéb súlyos jogsértéseivel kapcsolatban érzett aggodalmaikkal szemben. Praktikusan ugyanis, aki Afganisztánban bármit el szeretne érni, kénytelen a tálibokkal tárgyalni, hiszen ők tartják ellenőrzésük alatt az országot. Nem meglepő tehát, hogy egyes jelentések szerint több állam is titkos tárgyalásokat folytat velük.¹⁰

Az ilyesfajta pragmatikus megközelítésre láthatunk példát a humanitárius szervezeteknél. Ezeknél a szervezeteknél az áldozatokhoz való hozzáférés a kulcskérdés, ezért függetlenül legitimitástól és egyéb kérdésektől, azzal vannak kapcsolatban, aki az adott terület felett ellenőrzést gyakorol. Ezen analógia mentén előbb-utóbb a nyugati államok is válaszúthoz kerülhetnek, hiszen ha szövetségesként akarnak tekinteni a tálibokra az ISIS elleni harcban, akkor nem marad más választásuk, mint velük kapcsolatban lenni, ami előbb-utóbb akár kormányelismeréshez is vezethet.

2021. december 16.

⁷ Reuters: Taliban Get Aid Promise but Not Recognition on Eve of Moscow Talks. *US News*, 2021. október 19.

⁸ Ayaz Gul: Taliban Upbeat about Prospects for Recognition. *VOA News*, 2021. október 30.

⁹ Julian Barnes – Richard Pérez-Peña: The C.I.A. Director Visited Kabul for Secret Talks with the Taliban. *The New York Times*, 2021. augusztus 24.

¹⁰ Robert Mendick: MI6 Holds Talks with Taliban to Prevent Terrorists Plotting Attacks from Afghanistan. *The Telegraph*, 2021. szeptember 1.

Felhasznált irodalom

- Barnes, Julian – Richard Pérez-Peña: The C.I.A. Director Visited Kabul for Secret Talks with the Taliban. *The New York Times*, 2021. augusztus 24. Online: www.nytimes.com/2021/08/24/world/asia/cia-taliban-william-burns-afghanistan.html
- Gul, Ayaz: Taliban Upbeat about Prospects for Recognition. *VOA News*, 2021. október 30. Online: www.voanews.com/a/taliban-upbeat-about-prospects-for-recognition-/6292280.html
- Mendick, Robert: MI6 Holds Talks with Taliban to Prevent Terrorists Plotting Attacks from Afghanistan. *The Telegraph*, 2021. szeptember 1. Online: www.telegraph.co.uk/news/2021/08/31/mi6-holds-talks-taliban-prevent-terrorists-plotting-attacks/
- Reuters: Taliban Get Aid Promise but Not Recognition on Eve of Moscow Talks. *US News*, 2021. október 19. Online: www.usnews.com/news/world/articles/2021-10-19/russia-to-withhold-official-recognition-of-taliban-for-now-wants-action-on-pledges
- United Nations: *Letter Dated 50/03/08 from the Secretary-General to the President of the Security Council Transmitting a Memorandum on the Legal Aspects of the Problem of Representation in the United Nations* (1950). Online: <https://digitallibrary.un.org/record/475227>
- United Nations: *Recognition by the United Nations of the Representation of a Member State* (1951). Online: <https://digitallibrary.un.org/record/209556>
- United Nations: *Credentials of Representatives to the 25th Session of the General Assembly: Scope of "Credentials" in Rule 27 of the Rules of Procedure of the General Assembly: Statement by the Legal Counsel Submitted to the President of the General Assembly at His Request* (1970). Online: <https://digitallibrary.un.org/record/820021?ln=en>
- United Nations: *Report of the Credentials Committee: General Assembly, 76th session* (2021. december). Online: <https://digitallibrary.un.org/record/3950043>
- US Congress: *H. R. 5272 To Prevent Recognition of the Taliban-Controlled Government of Afghanistan, and for Other Purposes* (2021. szeptember 17.). Online: www.congress.gov/117/bills/hr5272/BILLS-117hr5272ih.pdf
- Yun Chee, Foo: EU Says No Recognition of Taliban, No Political Talks. *Reuters*, 2021. augusztus 21. Online: www.reuters.com/world/eu-says-no-recognition-taliban-no-political-talks-2021-08-21