



Academic Focus

มิถุนายน 2561

รัฐบาลพลัดถิ่น:

สถานะตามกฎหมายระหว่างประเทศ

สารบัญ

1. องค์ประกอบแห่งความเป็นรัฐ 2
2. รัฐบาลพลัดถิ่นคืออะไร 4
3. การรับรองรัฐบาลพลัดถิ่น 5
4. สถานะของรัฐบาลพลัดถิ่นตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ 8
5. ตัวอย่างการจัดตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นในสังคมนระหว่างประเทศ 10
6. บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา
บรรณานุกรม 13
15

“รัฐบาล” เป็นองค์กรทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญในทางกฎหมายระหว่างประเทศ เนื่องจากเป็นองค์ประกอบข้อหนึ่งของความเป็นรัฐ และเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐดำเนินการแทนรัฐในการดำเนินความสัมพันธ์กับรัฐอื่น ๆ ในสังคมนระหว่างประเทศ

“รัฐบาลพลัดถิ่น” เป็นคำที่สังคมไทยไม่ค่อยคุ้นเคยเท่าใดนัก เนื่องจากเป็นเรื่องของการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในระดับรัฐบาลที่เกิดขึ้นไม่บ่อยนักในสังคมนระหว่างประเทศ และมักเกิดในประเทศแถบทวีปอเมริกาใต้หรือแอฟริกา ซึ่งอยู่ห่างไกลจากประเทศไทย การจัดตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นจึงเป็นเรื่องที่ไกลตัวคนไทยอยู่มาก จนกระทั่งเกิดสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศ เกิดการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลเมื่อปี 2006 ซึ่งได้มีการหยิบยกประเด็นเรื่องการจัดตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นในต่างประเทศขึ้นมา คำว่า “รัฐบาลพลัดถิ่น” จึงเริ่มเป็นที่สนใจของสังคมไทย และมักจะถูกกล่าวถึงเสมอเมื่อเกิดการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองประเทศ

รัฐบาลพลัดถิ่นที่ได้รับการรับรองจากรัฐอื่นย่อมมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศที่สามารถดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับรัฐอื่นและได้รับความคุ้มครองตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ

เอกสารวิชาการอิเล็กทรอนิกส์

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

<http://www.parliament.go.th/library>

แนวความคิดในการจัดตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นเป็นประเด็นที่ถูกกล่าวถึงกันมากภายหลังจากการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองประเทศจากรัฐบาลซึ่งมีพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) เมื่อปี 2006 และดูเหมือนเป็นเรื่องใหม่ของสังคมไทย แต่แท้ที่จริงแล้วแนวความคิดในการจัดตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นเคยเกิดขึ้นมาแล้วครั้งหนึ่งในช่วงสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 ในสมัยที่จอมพล แปลก พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งประเทศไทยได้เข้าร่วมกับญี่ปุ่นประกาศสงครามกับประเทศฝ่ายสัมพันธมิตร ท่ามกลางความขัดแย้งของฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย โดยฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยได้จัดตั้ง “ขบวนการเสรีไทย” ขึ้นทั้งในประเทศและต่างประเทศ มีภารกิจในการต่อสู้กับญี่ปุ่นผู้รุกรานและร่วมมือกับฝ่ายสัมพันธมิตรในการทำสงคราม เพื่อให้ฝ่ายสัมพันธมิตรรับรองว่าเจตนาของอันแท้จริงของคนไทยไม่ได้เป็นศัตรูต่อฝ่ายสัมพันธมิตรแต่ถูกบังคับให้จำต้องประกาศสงคราม และหากฝ่ายสัมพันธมิตรเป็นฝ่ายชนะสงคราม ประเทศไทยจะไม่ตกเป็นฝ่ายแพ้สงครามเช่นเดียวกับฝ่ายอักษะ ทั้งนี้ เพื่อแสดงให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ยิ่งขึ้นว่าประเทศไทยอยู่ฝ่ายเดียวกับฝ่ายสัมพันธมิตร นายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และหัวหน้าขบวนการเสรีไทยในขณะนั้น จึงได้มีแนวความคิดที่จะจัดตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นขึ้นในสาธารณรัฐอินเดีย แต่ต้องล้มเลิกไปในที่สุด เนื่องจากเส้นทางที่จะเดินทางจากประเทศไทยไปสาธารณรัฐอินเดียถูกญี่ปุ่นควบคุมไว้ทั้งหมด¹

การจัดตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นของต่างประเทศ มีให้เห็นอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลก เช่น การจัดตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นของเนเธอร์แลนด์ และยูโกสลาเวีย ในอังกฤษ ที่เกิดขึ้นในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 การตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นของสาธารณรัฐเฮติในสาธารณรัฐโบลิเวียแห่งเวเนซุเอลา และการตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นของทิเบตในสาธารณรัฐอินเดีย เป็นต้น

1. องค์ประกอบแห่งความเป็นรัฐ (element of statehood)

“รัฐ” เป็นบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศประเภทหนึ่งที่มีสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างประเทศ และสามารถดำเนินความสัมพันธ์กับรัฐอื่นในสังคมนานาชาติได้ โดยรัฐที่จะมีสถานะเป็นสมาชิกของสังคมนานาชาติได้นั้น ต้องมีองค์ประกอบแห่งความเป็นรัฐอย่างครบถ้วนและได้รับการรับรองสถานะทางกฎหมายจากรัฐอื่นด้วย

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาสถานะความเป็นรัฐ ถูกระบุไว้ในอนุสัญญามอนเตวิเดโอว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของรัฐ ค.ศ. 1933 (Montevideo Convention on Rights and Duties of States 1933) หลักเกณฑ์นี้ได้รับการยอมรับว่าเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศในเวลาต่อมา ซึ่ง “ความเป็นรัฐ” ตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญานี้ ประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ ได้แก่

1) ประชากรซึ่งมีถิ่นที่อยู่อย่างถาวร (permanent population)

กฎหมายระหว่างประเทศไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับจำนวนประชากรว่า รัฐจะต้องมีประชากรขั้นต่ำเป็นจำนวนเท่าใดจึงจะมีสถานะความเป็นรัฐ กฎหมายระหว่างประเทศกำหนดไว้แต่เพียงว่า

¹ ชาติชาย มุกสง, “ขบวนการเสรีไทย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2561, จาก wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ขบวนการเสรีไทย

ประชากรซึ่งมีถิ่นที่อยู่อย่างถาวรจะต้องมีความสัมพันธ์กับรัฐคือ ต้องเป็นบุคคลที่เป็นคนสัญชาติของรัฐนั้น แต่ไม่จำเป็นต้องเป็นคนเชื้อชาติเดียวกัน

2) ดินแดนที่มีเขตกำหนดอย่างแน่ชัด (defined territory)

ดินแดนเป็นสิ่งแสดงถึงขอบเขตทางภูมิศาสตร์ของการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ ดินแดนของรัฐครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดทั้งพื้นดิน พื้นน้ำ และน่านฟ้า โดยการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐเหนือดินแดนต้องประกอบด้วยคุณสมบัติ 2 ประการ คือ ดินแดนของรัฐต้องมีความแน่นอน และต้องมีเขตกำหนดอย่างแน่ชัด แต่ทั้งนี้ กฎหมายระหว่างประเทศไม่ได้กำหนดว่าดินแดนของรัฐนั้นจะต้องมีพื้นที่มากน้อยเพียงใด และไม่จำเป็นต้องติดต่อกันเป็นผืนเดียว อาจแยกออกจากกันได้ตามลักษณะภูมิศาสตร์ เช่น สาธารณรัฐหมู่เกาะมาร์แชลล์ สาธารณรัฐฟีจี และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เป็นต้น แต่พรมแดนส่วนใหญ่ต้องมีความแน่นอนและได้รับการยอมรับจากรัฐใกล้เคียงแล้ว และรัฐต้องสามารถใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐเหนือดินแดนนั้นได้อย่างเต็มที่

3) รัฐบาล (government)

รัฐบาลเป็นองค์ประกอบสำคัญอีกประการหนึ่งของความเป็นรัฐ เนื่องจากรัฐบาลเป็นคณะบุคคลที่ใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐในการบริหารกิจการต่าง ๆ ทั้งระดับภายในรัฐและระหว่างประเทศ ทั้งนี้ ไม่จำเป็นว่ารัฐบาลนั้นจะต้องเป็นรัฐบาลที่สามารถมีและใช้อำนาจในดินแดนของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพได้เสมอไป รัฐบาลของรัฐอาจอยู่ในภาวะหรือสถานการณ์ที่พยายามนำไปสู่การใช้อำนาจในดินแดนของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพก็ได้² อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลใหม่ไม่กระทบต่อสถานะความเป็นรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลนั้นจะเกิดจากการเลือกตั้งตามวิถีทางในระบอบประชาธิปไตย หรือการปฏิวัติรัฐประหารก็ตาม

4) ความสามารถที่จะมีความสัมพันธ์กับรัฐอื่น (capacity to enter into relation with other states)

ความสามารถที่จะมีความสัมพันธ์กับรัฐอื่นนี้แสดงออกให้เห็นในรูปแบบของการมีเอกราช (independence) และมีอำนาจอธิปไตย (sovereignty) โดยรัฐจะเป็นรัฐอย่างสมบูรณ์ได้ ต้องสามารถติดต่อสัมพันธ์กับรัฐอื่น ๆ ได้อย่างอิสระ ปราศจากการถูกควบคุมหรือแทรกแซงจากรัฐอื่น และมีสถานะเท่าเทียมกับรัฐอื่นในสังคมนระหว่างประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม ความสามารถที่จะมีความสัมพันธ์กับรัฐอื่นนี้ ไม่จำเป็นต้องเป็นความสามารถอันสมบูรณ์ในทุกด้าน หากรัฐนั้นจำเป็นต้องพึ่งพาหรือถูกควบคุมโดยรัฐอื่นไม่ถึงขนาดที่จะทำให้สิ้นอิสรภาพในการที่จะมีความสัมพันธ์กับรัฐอื่นอย่างสิ้นเชิง เช่น กรณีของรัฐในอารักขา*

² จุมพต สายสุนทร, กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2543), น. 181.

* รัฐในอารักขา คือ รัฐอาณาเขตปกครองตนเองที่ยินยอมยกอำนาจอธิปไตย หรืออำนาจใด ๆ ที่มีอยู่ ให้กับรัฐที่เข้มแข็งกว่าซึ่งเรียกว่าผู้อารักขา โดยอาจจะเป็นการช่วยเหลือทางการทูตหรือการทหาร การระงับภัยต่อประเทศที่สาม เช่น กรณีที่กัมพูชาทำสนธิสัญญายอมเป็นรัฐในอารักขาของฝรั่งเศส เมื่อปี 1864 และบรูไนดารุสซาลามทำสนธิสัญญายอมเป็นรัฐในอารักขาของอังกฤษ เมื่อปี 1929

(protectorate) ก็ยังคงถือว่ามีคุณสมบัติของความเป็นรัฐอยู่ แม้จะถูกจำกัดการใช้อำนาจอธิปไตยบางประการก็ตาม

2. รัฐบาลพลัดถิ่นคืออะไร

“รัฐบาลพลัดถิ่น” (Government in exile) ในทางกฎหมายระหว่างประเทศ หมายถึง รัฐบาลที่ต้องออกจากรัฐของตนไปปฏิบัติการอยู่ในดินแดนของรัฐอื่นในฐานะรัฐบาลพลัดถิ่นด้วยสถานะเดิมที่รัฐบาลของตนเคยมี เมื่อเกิดเหตุการณ์การรุกรานจากรัฐต่างชาติ หรือการปฏิวัติรัฐประหาร หรือการจลาจลภายในประเทศของตน³ ซึ่งการออกจากรัฐอาจเกิดจากการออกมาด้วยตนเอง หรือถูกขับไล่ออกมา โดยมีเป้าหมายสำคัญเพื่อหวังคืนอำนาจและเข้าควบคุมกิจการต่าง ๆ ของรัฐเช่นเดิม

การจัดตั้งรัฐบาลพลัดถิ่น มาจากสาเหตุหลายประการ คือ

1) การถูกคุกคามจากการล่าอาณานิคม

การถูกคุกคามในลักษณะนี้เกิดขึ้นในยุคของการล่าอาณานิคม มีการคุกคามบีบบังคับให้รัฐบาลเดิมต้องออกจากประเทศของตนไปอยู่ในดินแดนของรัฐอื่น

2) การจลาจลภายในประเทศหรือสงครามกลางเมือง

การจลาจลภายในประเทศหรือสงครามกลางเมือง (civil war) อาจเกิดจากความขัดแย้งทางการเมืองภายในรัฐ หรืออาจเกิดจากการแทรกแซงของรัฐต่างประเทศต่อกิจการภายในของอีกรัฐหนึ่ง จนเกิดการต่อสู้ขับไล่รัฐบาลซึ่งมีความเห็นขัดแย้งกับตน จนรัฐบาลนั้นต้องลี้ภัยไปยังดินแดนของรัฐอื่น

3) การปฏิวัติหรือรัฐประหารภายในรัฐ

การปฏิวัติ (revolution) หรือการทำรัฐประหาร (Coup d'etat) เป็นการยึดอำนาจหรือล้มล้างระบอบการปกครองจากรัฐบาลเดิมโดยวิธีการที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยฝ่ายที่ยึดอำนาจสำเร็จจะเข้าควบคุมการบริหารประเทศ ทำให้รัฐบาลเดิมต้องลี้ภัยออกไปยังดินแดนของรัฐอื่น

จากคำนิยามของคำว่า “รัฐบาลพลัดถิ่น” การจัดตั้งรัฐบาลพลัดถิ่น จึงประกอบด้วยฝ่ายที่เกี่ยวข้อง 3 ฝ่าย ได้แก่

1) รัฐบาลพลัดถิ่น (Government in exile) คือ รัฐบาลที่ถูกยึดอำนาจและถูกขับไล่ออกจากดินแดนของรัฐ ไปจัดตั้งรัฐบาลอยู่ในรัฐอื่น

2) รัฐบาลรักษากร (Government in situ) คือ รัฐบาลซึ่งเป็นปฏิปักษ์กับรัฐบาลพลัดถิ่น มีอำนาจควบคุมองค์กรต่าง ๆ ในดินแดนของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าฝ่ายรัฐบาลพลัดถิ่น

3) รัฐที่ยินยอมให้ใช้ดินแดนของตนเป็นที่ตั้งของรัฐบาลพลัดถิ่น (Host State) คือ รัฐที่ยินยอมให้รัฐบาลพลัดถิ่นเข้าไปใช้ดินแดนของตนเป็นฐานที่ตั้งในการทำกิจการต่าง ๆ ของรัฐบาลพลัดถิ่น

³ Anthony Aust, *Handbook of International Law*, (Cambridge, UK : Cambridge University Press, 2005), p.26.

การจัดตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นจะสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับ การได้รับการสนับสนุนและการยอมรับจากประชาชนของตนทั้งที่อาศัยอยู่ในประเทศและต่างประเทศ รัฐในสังคมนระหว่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ ว่า รัฐบาลพลัดถิ่นนั้นเป็นรัฐบาลโดยชอบธรรมของรัฐนั้น

3. การรับรองรัฐบาลพลัดถิ่น

รัฐบาลเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นผู้กระทำการแทนรัฐในการดำเนินความสัมพันธ์กับรัฐต่างประเทศ รัฐบาลใดที่มีความสามารถในการควบคุมดินแดนและประชากรของตนได้อย่างสมบูรณ์ จะได้รับการรับรองจากรัฐอื่น การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลโดยทั่วไปแล้ว ไม่มีผลกระทบต่อความเป็นรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐบาลใดที่ไม่ได้รับการรับรองจากรัฐอื่น ย่อมไม่อาจดำเนินความสัมพันธ์กับรัฐต่างประเทศอื่น ๆ ที่ไม่ให้การรับรองรัฐบาลของรัฐนั้นได้

กฎหมายระหว่างประเทศไม่ได้กำหนดให้ต้องมีการรับรองรัฐบาลทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล การรับรองรัฐบาลเป็นการกระทำฝ่ายเดียวของรัฐในทางการเมือง⁴ ซึ่งมักจะเกิดขึ้นในกรณีที่การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลนั้นไม่เป็นไปตามวิถีทางรัฐธรรมนูญของรัฐนั้น เช่น มาจากการปฏิวัติ หรือการรัฐประหาร เป็นต้น

3.1 ประเภทของรัฐบาล

รัฐบาลสามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่

1) รัฐบาลโดยพฤตินัย (de facto government)

รัฐบาลโดยพฤตินัย คือ รัฐบาลที่เข้าสู่ตำแหน่งด้วยวิถีทางที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ เช่น การปฏิวัติหรือการรัฐประหาร แต่สามารถใช้อำนาจเข้าควบคุมดินแดนและประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปราศจากการต่อต้านจากประชาชนภายในรัฐ และเมื่ออยู่ในอำนาจต่อมาเป็นเวลายาวนาน รัฐบาลโดยพฤตินัยก็อาจกลายเป็นรัฐบาลโดยนิตินัยได้

2) รัฐบาลโดยนิตินัย (de jure government)

รัฐบาลโดยนิตินัย คือ รัฐบาลที่เข้าสู่ตำแหน่งด้วยวิถีทางตามรัฐธรรมนูญ เป็นรัฐบาลที่ได้รับการรับรองโดยไม่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับความชอบธรรมในการเข้าสู่ตำแหน่ง และได้รับการยอมรับว่าเป็นตัวแทนของรัฐ มีอำนาจเต็มในการดำเนินความสัมพันธ์กับรัฐอื่นในสังคมนระหว่างประเทศ

3.2 ทฤษฎีการรับรองรัฐบาล

การรับรองรัฐบาล มีทฤษฎีที่สำคัญที่เกี่ยวข้องอยู่ 2 ทฤษฎี คือ

1) ทฤษฎีโทบาร์ (Tobar Doctrine) หรือทฤษฎีความชอบธรรม

ทฤษฎีนี้เกิดขึ้นเมื่อปี 1907 จากแนวความคิดของ Dr. Tobar รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของสาธารณรัฐเอกวาดอร์ ทฤษฎีนี้ถือว่ารัฐบาลจะต้องเข้าสู่อำนาจด้วยวิถีทางที่ชอบด้วยกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ ไม่ใช่จากการมีอำนาจควบคุมอย่างเด็ดขาด รัฐบาลที่เข้าสู่อำนาจด้วยวิธีการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือวิถีทางตามรัฐธรรมนูญไม่ควรได้รับการรับรอง

⁴ Ian Brownlie, *Principles of International Law*, (Oxford : Oxford University Press, 1979), p.80.

ทฤษฎีโทบาร์นี่มีข้อโต้แย้งอย่างมากเนื่องจากการเข้าไปตรวจสอบความชอบของการเข้าสู่ตำแหน่งของรัฐบาลนั้นถือเป็นการเข้าไปแทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่น⁵ซึ่งเป็นสิ่งที่กระทำไม่ได้ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ

2) ทฤษฎีเอสตราดา (Estrada Doctrine) หรือทฤษฎีประสิทธิผล

ทฤษฎีนี้เกิดขึ้นในปี 1930 จากแนวความคิดของ Mr. Genaro Estrada เลขาธิการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ทฤษฎีนี้ถือว่ารัฐบาลที่ควรได้รับการรับรองจะต้องมีอำนาจในการรักษาความสงบของประเทศได้อย่างแท้จริง โดยไม่คำนึงว่ารัฐบาลนั้นจะเข้าสู่อำนาจด้วยวิธีการที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในรัฐที่ได้รับการรับรองความเป็นรัฐแล้ว เป็นกิจการภายในของรัฐนั้นจึงไม่ควรที่รัฐอื่นจะเข้าไปแทรกแซง

3.3 วิธีการในการรับรองรัฐบาล

วิธีการในการรับรองรัฐบาล จำแนกออกได้เป็น 2 วิธี คือ การรับรองโดยชัดแจ้งและการรับรองโดยปริยาย

1) การรับรองโดยชัดแจ้ง (expressed recognition)

การรับรองโดยชัดแจ้งเป็นการแสดงเจตนาของรัฐอย่างชัดเจนโดยปราศจากข้อสงสัยในการรับรอง เป็นการแสดงอย่างชัดเจนว่ารัฐจะยอมรับและปฏิบัติต่อรัฐบาลที่ได้รับการรับรองในฐานะที่รัฐบาลนั้นเป็นตัวแทนแห่งรัฐอย่างเป็นทางการ การรับรองโดยชัดแจ้งสามารถแสดงออกได้หลายวิธีทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น ประกาศ แถลงการณ์ และการยืนยันการรับรองด้วยวาจาโดยผู้แทนทางการทูต เป็นต้น

2) การรับรองโดยปริยาย (implied recognition)

การรับรองโดยปริยายเป็นการแสดงออกโดยพฤติการณ์ของรัฐว่าได้ให้การรับรองรัฐบาลด้วยวิธีการที่ไม่ชัดแจ้ง เช่น การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูต การให้ผู้แทนทางการทูตคงอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปในดินแดนของรัฐนั้น การเข้าเจรจาทำสนธิสัญญา เป็นต้น การรับรองโดยปริยายจึงมักก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่ารัฐบาลนั้นได้รับการรับรองแล้วหรือไม่ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความสามารถในการดำเนินความสัมพันธ์กับรัฐอื่นในทางกฎหมายระหว่างประเทศด้วย

3.4 การถอนการรับรองรัฐบาล

เมื่อรัฐได้ให้การรับรองรัฐบาลใดไปแล้วจะสามารถถอนการรับรองรัฐบาลนั้นได้หรือไม่ ต้องแยกพิจารณาออกเป็น 2 กรณี คือ การถอนการรับรองรัฐบาลโดยพฤตินัย และการถอนการรับรองรัฐบาลโดยนิตินัย

⁵ อภิญา เลื่อนฉวี, กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2551), น. 48.

1) การถอนการรับรองรัฐบาลโดยพฤตินัย

การรับรองรัฐบาลโดยพฤตินัย เป็นการให้การรับรองในลักษณะชั่วคราวเพื่อประโยชน์ของรัฐที่ให้การรับรอง มักเกิดขึ้นในระหว่างที่ยังคงมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายและเสถียรภาพของรัฐบาลที่ได้รับการรับรอง หากการเข้าสู่ตำแหน่งของรัฐบาลโดยพฤตินัยมาจากวิถีทางที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย รัฐที่ให้การรับรองสามารถถอนการรับรองได้⁶

2) การถอนการรับรองรัฐบาลโดยนิตินัย

รัฐบาลโดยนิตินัย เป็นรัฐบาลที่เข้าสู่ตำแหน่งด้วยวิถีทางที่ชอบด้วยกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญ การให้การรับรองรัฐบาลโดยนิตินัยจึงมีผลสมบูรณ์ ไม่สามารถเพิกถอนการรับรองรัฐบาลโดยนิตินัยในภายหลังได้ เว้นแต่มีพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป หรือรัฐบาลโดยนิตินัยนั้นได้กระทำการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น ทำการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ หรือรุกรานรัฐอื่น หรือได้ให้การรับรองรัฐบาลโดยนิตินัยไปด้วยความสำคัญผิด ในกรณีเช่นนี้ รัฐที่ให้การรับรองรัฐบาลโดยนิตินัยไปแล้วสามารถถอนการรับรองได้⁷

อย่างไรก็ตาม การรับรองหรือถอนการรับรองรัฐบาลเป็นการกระทำฝ่ายเดียวของรัฐในทางการเมือง รัฐแต่ละรัฐต่างมีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเองและมีสถานะเท่าเทียมกัน จึงมีอำนาจใช้ดุลยพินิจได้อย่างอิสระในการพิจารณาให้การรับรองหรือถอนการรับรองรัฐบาลใดเมื่อใดก็ได้ ดังนั้น ในความเป็นจริงแล้ว การถอนการรับรองรัฐบาลในสังคมนระหว่างประเทศ จึงมีทั้งการถอนการรับรองรัฐบาลโดยพฤตินัยและรัฐบาลโดยนิตินัย

3.5 การรับรองรัฐบาลพลัดถิ่น

รัฐบาลพลัดถิ่นที่จะมีคุณสมบัติเป็นรัฐบาลตามกฎหมายระหว่างประเทศได้ จะต้องมึลักษณะตามหลักเกณฑ์ 4 ประการ⁸ ซึ่งประกอบด้วย

- 1) รัฐแห่งรัฐบาลพลัดถิ่นนั้นจะต้องมีสถานะความเป็นรัฐ
- 2) รัฐบาลพลัดถิ่นนั้นต้องมีลักษณะของความเป็นตัวแทนของรัฐ
- 3) รัฐบาลพลัดถิ่นจะต้องมีความเป็นอิสระไม่ตกอยู่ภายในบังคับของรัฐอื่น
- 4) รัฐบาลรักษากรไม่ชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศ

จากหลักเกณฑ์ข้างต้นจะเห็นได้ว่า รัฐบาลพลัดถิ่นที่จะได้รับการรับรองจากรัฐอื่น รัฐแห่งรัฐบาลพลัดถิ่นนั้นจะต้องมีสถานะความเป็นรัฐครบถ้วนตามกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐบาลพลัดถิ่นจะต้องแสดงออกซึ่งลักษณะของความเป็นตัวแทนของรัฐ ก็จะต้องสามารถครอบครองดินแดนทั้งหมดหรือส่วนใหญ่

⁶ Ian Brownlie, *supra* note 4, p. 96.

⁷ ประสิทธิ์ เอกบุตร, กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง เล่ม 2 รัฐ, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2554), น. 31.

⁸ Stefan Talmon, "Who is a Legitimate Government in Exile? Towards Normative Criteria for Governmental Legitimacy in International Law," สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2561, จาก https://www.ilsa.org/jessup/jessup12/Talmon_Who%20is%20a%20legitimate%20government%20in%20exile.pdf.

ของรัฐ และเข้าควบคุมการบริหารประเทศเหนือดินแดนของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศได้อย่างอิสระ อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐบาลพลัดถิ่นคือรัฐบาลที่ต้องออกจากรัฐของตนไปปฏิบัติการอยู่ในดินแดนของรัฐอื่น เนื่องจากถูกรุกรานจากรัฐต่างชาติ ถูกรัฐประหาร หรือเกิดการจลาจลภายในประเทศของตน ดังนั้นในความเป็นจริงแล้วรัฐบาลพลัดถิ่นจึงไม่อาจเข้าครอบครองดินแดนทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ของรัฐ และเข้าควบคุมการบริหารประเทศเหนือดินแดนของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพได้ ย่อมส่งผลให้รัฐบาลพลัดถิ่นไม่อาจได้รับการรับรองจากรัฐใดได้เลย ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการเสนอแนวความคิดว่า หากรัฐบาลพลัดถิ่นนั้นสามารถแสดงออกถึงความเป็นตัวแทนของเจตจำนงของชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ย่อมถือได้ว่ารัฐบาลนั้นได้เข้าควบคุมการบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว จึงสามารถได้รับการรับรองในฐานะเป็นรัฐบาลตามกฎหมายระหว่างประเทศได้เช่นเดียวกัน

สำหรับความชอบด้วยกฎหมายของรัฐบาลรักษาการซึ่งเป็นปฏิปักษ์กับรัฐบาลพลัดถิ่น ในทางปฏิบัติของรัฐมีแนวโน้มว่า รัฐส่วนใหญ่จะให้การรับรองรัฐบาลพลัดถิ่นที่มาจากวิถีทางประชาธิปไตยที่ถูกขับไล่ออกนอกประเทศโดยการปฏิวัติหรือการรัฐประหารภายในรัฐ และปฏิเสธการรับรองรัฐบาลรักษาการที่ไม่ได้มาจากวิถีทางประชาธิปไตย ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐต่าง ๆ ได้ทำความตกลงระหว่างประเทศร่วมกันปฏิเสธไม่ยอมรับการรัฐประหาร เช่น The Central American Treaty of Peace and Amity 1907 และ Lomé Declaration on the Framework for An OAU Response to Unconstitutional Changes of Government เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกฎหมายระหว่างประเทศเองก็ไม่กำหนดหลักเกณฑ์ว่า รัฐบาลที่ชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศจะต้องมาจากวิถีทางประชาธิปไตยเท่านั้น รัฐบาลที่มาจากการรัฐประหารหรือวิถีทางอื่นที่ไม่ใช่ประชาธิปไตยหลายรัฐบาล จึงได้รับการรับรองจากรัฐบางรัฐในสังคมนระหว่างประเทศเช่นเดียวกัน

4. สถานะของรัฐบาลพลัดถิ่นตามกฎหมายระหว่างประเทศ

รัฐบาลพลัดถิ่นที่ได้รับการรับรอง ย่อมมีความสามารถในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับรัฐที่ให้การรับรองในฐานะตัวแทนของรัฐได้ตามกฎหมายระหว่างประเทศ โดยรัฐบาลพลัดถิ่นที่ได้รับการรับรองมักจะได้รับการรับรองจากรัฐที่ยินยอมให้ใช้ดินแดนเป็นที่ตั้งของรัฐบาลพลัดถิ่นเป็นรัฐแรก ซึ่งผลของการรับรองรัฐบาลพลัดถิ่น มีดังนี้

1) ความสามารถในการเข้าทำสนธิสัญญาและพันธกรณีระหว่างประเทศ

รัฐบาลพลัดถิ่นที่ได้รับการรับรองมีผลเท่ากับว่าได้รับการยอมรับจากรัฐอื่นว่ามีสถานะเป็นตัวแทนของรัฐตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ จึงมีความสามารถที่จะเข้าทำสนธิสัญญาผูกพันรัฐตนได้ทั้งในการทำสนธิสัญญาแบบทวิภาคีและพหุภาคีกับรัฐที่ให้การรับรองรัฐบาลพลัดถิ่น ในกรณีของการทำสนธิสัญญาพหุภาคีซึ่งมีรัฐภาคีเพียงบางรัฐเท่านั้นที่ให้การรับรองรัฐบาลพลัดถิ่น พันธกรณีตามสนธิสัญญา

ดังกล่าว ย่อมมีผลผูกพันระหว่างรัฐที่ให้การรับรองรัฐบาลพลัดถิ่นกับรัฐบาลพลัดถิ่นเท่านั้น ไม่มีผลผูกพันระหว่างรัฐที่ไม่ให้การรับรองรัฐบาลพลัดถิ่นกับรัฐบาลพลัดถิ่นด้วย⁹

2) การได้รับความคุ้มกันจากรัฐที่ให้การรับรอง

“ความคุ้มกัน” (Immunity) ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ หมายถึง ความปลอดภัยจากอำนาจ ภาระ หรือภัยอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือความจำเป็นที่จะต้องระงับการใช้อำนาจอย่างใดอย่างหนึ่ง¹⁰ บุคคลที่ได้รับความคุ้มกันมีอยู่หลายประเภท ได้แก่ รัฐ (State) บุคคลที่เป็นอธิปัตย์ (The Personal Sovereign) เจ้าหน้าที่ของรัฐ (Public Officials and Agents) ตัวแทนของรัฐ (Agencies of the State) และนิติบุคคลซึ่งรัฐเป็นเจ้าของหรือเป็นผู้ควบคุม (Corporations Owned or Controlled by the State)¹¹ ซึ่งผู้ที่ได้รับความคุ้มกันเหล่านี้จะได้รับการยกเว้นจากการใช้ตุลาณาของรัฐอื่น

เมื่อรัฐแต่ละรัฐต่างมีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเองและมีสถานะเท่าเทียมกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ โดยมีรัฐบาลเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ แทนรัฐ จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่ประมุขของรัฐบาลจะต้องได้รับการปฏิบัติเป็นพิเศษต่างจากบุคคลอื่น การให้ความคุ้มกันแก่ประมุขของรัฐบาลต่างประเทศ เป็นการเคารพในเกียรติและศักดิ์ศรีของรัฐ และเป็นการสร้างสัมพันธไมตรีอันดีระหว่างกัน มีพื้นฐานมาจากทฤษฎีการเป็นผู้แทน (personal representation) ทฤษฎีสถานนอกราชเขต (extraterritoriality) และทฤษฎีประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ (functional necessity) กฎหมายระหว่างประเทศจึงยอมรับการให้ความคุ้มกันแก่ประมุขของรัฐบาลโดยยึดถือปฏิบัติติดต่อกันเรื่อยมาจนมีสถานะเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ และมีผลผูกพันรัฐเป็นการทั่วไป (erga omnes) รัฐต่าง ๆ จึงมีพันธกรณีที่จะต้องให้ความคุ้มกันแก่ประมุขของรัฐบาลอย่างเคร่งครัด¹² ดังนั้น เมื่อรัฐบาลพลัดถิ่นได้รับการรับรองจากรัฐใด ประมุขของรัฐบาลพลัดถิ่นจึงย่อมได้รับความคุ้มกันตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศจากรัฐที่ให้การรับรองรัฐบาลพลัดถิ่นด้วยเช่นเดียวกัน

สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลพลัดถิ่น จะได้รับความคุ้มกันตามหลักเหตุผลอันเนื่องมาจากมูลกรณี (immunity *ratione materiae*) สำหรับการกระทำที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ (official act) เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปโดยอิสระ ไม่ถูกรบกวนจากรัฐอื่น

⁹ จีราสา จิรายุพัฒน์, “รัฐบาลพลัดถิ่น : มุมมองในแง่กฎหมายระหว่างประเทศ,” (สารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), น. 38 – 40.

¹⁰ Sompong Sucharitkul, “Second report on jurisdictional immunities of State and their property,” *Yearbook of the International Law Commission*, vol.2, part 1, pp.200-204 (1980).

¹¹ Noyes E. Leech, Covey T. Oliver and Joseph Modeste Sweeney, *The International Legal System Cases and Materials*, (New York : The Foundation Press Inc., 1973), pp.341-343.

¹² Arthur Watts, “The Position in International Law of Heads of State, Heads of Government and foreign Ministers,” *Recueil des Cours de l’Academie de Droit International* 247, p.53 (1994).

3) การเข้าครอบครองทรัพย์สินในต่างประเทศ

รัฐบาลพลัดถิ่นจำเป็นต้องมีงบประมาณและทรัพย์สินเพื่อใช้ในการดำเนินงานของรัฐบาล ทั้งในเรื่องของการสร้างความสัมพันธ์กับรัฐอื่น การป้องกันตนเอง และการต่อสู้กับรัฐบาลรักษาการ ดังนั้นเมื่อรัฐบาลพลัดถิ่นได้รับการรับรองจากรัฐเจ้าของดินแดน รัฐบาลพลัดถิ่นย่อมมีสิทธิเข้าครอบครองและใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินที่เป็นของรัฐของรัฐบาลพลัดถิ่นที่อยู่ในรัฐเจ้าของดินแดนนั้นได้ ซึ่งการเข้าครอบครองทรัพย์สินในต่างประเทศนี้เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลพลัดถิ่นมีอำนาจควบคุมและจัดการอย่างมีประสิทธิภาพแม้จะปฏิบัติหน้าที่อยู่ในรัฐอื่นก็ตาม¹³

5. ตัวอย่างการจัดตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นในสังคมระหว่างประเทศ

ในอดีตที่ผ่านมามีความพยายามในการจัดตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นขึ้นหลายครั้งในสังคมระหว่างประเทศ ซึ่งมีทั้งที่ประสบความสำเร็จได้รับการรับรองสถานะรัฐบาลพลัดถิ่นจากรัฐอื่น เช่น รัฐบาลพลัดถิ่นของสาธารณรัฐเฮติ และรัฐบาลพลัดถิ่นของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน และที่ไม่ประสบความสำเร็จไม่ได้รับการรับรองจากรัฐใดเลย เช่น รัฐบาลพลัดถิ่นของทิเบต และรัฐบาลพลัดถิ่นของสาธารณรัฐรวันดา เป็นต้น

5.1 การจัดตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นที่ได้รับการรับรอง

5.1.1 การจัดตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นของสาธารณรัฐเฮติ

การจัดตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นของสาธารณรัฐเฮติเกิดขึ้นในช่วงปี 1991-1994 จากการที่กองกำลังทหารที่เรียกตนเองว่า “แนวร่วมเพื่อความก้าวหน้าและการพัฒนาแห่งชาติ” (The Front for the Advancement and Progress of Haiti: FRAPH) นำโดยพลโท Raoul Cédras ได้ทำการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลของประธานาธิบดี Jean-Bertrand Aristide ประธานาธิบดีที่มาจากการเลือกตั้ง กองกำลังทหารดังกล่าวได้บุกเข้ายึดที่ตั้งกองกำลังสำคัญของรัฐบาล จับกุมตัวและเนรเทศประธานาธิบดี Aristide ออกจากประเทศ ประธานาธิบดี Aristide ได้ลี้ภัยไปยังสาธารณรัฐโบลิเวียแห่งเวเนซุเอลา และจัดตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นขึ้นที่นั่น รัฐบาลพลัดถิ่นของประธานาธิบดี Aristide ได้รับการรับรองจากรัฐและองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ ว่าเป็นรัฐบาลที่ชอบด้วยกฎหมายของสาธารณรัฐเฮติเพียงรัฐบาลเดียว

ประธานาธิบดี Aristide กลับคืนสู่อำนาจโดยได้รับการช่วยเหลือจากสังคมระหว่างประเทศอย่างต่อเนื่องทั้งจากองค์การรัฐอเมริกัน (The Organization of American States: OAS) และองค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) จนกระทั่งในปี 1994 คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (United Nations Security Council: UNSC) ได้มีข้อมติที่ 940¹⁴ เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 1994 อนุญาตให้ทำการผลักดันหัวหน้ากองกำลังทหารออกไปจากสาธารณรัฐเฮติ ให้ประธานาธิบดีที่มาจากการเลือกตั้งกลับคืนสู่ตำแหน่ง และทำให้รัฐบาลพลัดถิ่นกลับคืนสู่อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายดั้งเดิม ซึ่งต่อมา

¹³ Stefan Talmon, Recognition of Governments in International Law: With Particular Reference to Government in Exile, (New York : Clarendon Press, 1998), pp. 191-192.

¹⁴ United Nations Security Council, Resolution (1994), accessed April 2, 2018, จาก [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/940\(1994\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/940(1994))

พลโท Raoul Cédras ยินยอมออกจากตำแหน่ง และรัฐบาลพลัดถิ่นของประธานาธิบดี Aristide ได้กลับคืนสู่สาธารณรัฐเฮติอีกครั้ง เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 1994

5.1.2 การจัดตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน

การจัดตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน เป็นผลพวงจากปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน การแสวงหาประโยชน์ และการบังคับใช้แรงงานในเหมืองเพชรที่สะสมอยู่เป็นเวลานาน ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดสงครามกลางเมืองขึ้นในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน เกิดการแก่งแย่งอำนาจการปกครองประเทศอยู่เนื่อง ๆ ระหว่างกลุ่มกบฏ (Revolution United Front: RUF) ฝ่ายทหาร (Armed Forces Revolutionary Council: AFRC) และฝ่ายรัฐบาลพลเรือน (Sierra Leone People's Party: SLPP)

รัฐบาลพลัดถิ่นของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนเกิดขึ้นในช่วงปี 1997-1998 โดยกองกำลังฝ่ายทหาร (AFRC) นำโดยพันตรี Johnny Paul Koroma ได้ทำการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลของประธานาธิบดี Ahmad Tejan Kabbah ที่มาจากการเลือกตั้ง ประธานาธิบดี Kabbah ได้ลี้ภัยไปยังสาธารณรัฐกานาและจัดตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นขึ้นที่นั่นในเวลาต่อมา

รัฐบาลพลัดถิ่นของประธานาธิบดี Kabbah ได้รับการรับรองจากรัฐและองค์การระหว่างประเทศว่า เป็นรัฐบาลโดยชอบด้วยกฎหมายของสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนเพียงรัฐบาลเดียว ดังจะเห็นตัวอย่างได้จากการที่รัฐบาลสหราชอาณาจักรได้เชิญประธานาธิบดี Kabbah เข้าร่วมการประชุมผู้นำรัฐบาลในเครือจักรภพอังกฤษ (Commonwealth Heads of Government Meeting: CHOGM) ในฐานะแขกพิเศษ¹⁵

การกลับคืนสู่อำนาจปกครองประเทศของประธานาธิบดี Kabbah ได้รับการช่วยเหลือจากประชาชนชาวเซียร์ราลีโอนทั้งที่อยู่ในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนรัฐและองค์การระหว่างประเทศหลายองค์การ เช่น องค์การเอกภาพแอฟริกัน (Organization of African Unity: OAU) องค์การสหประชาชาติ (UN) และกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจแอฟริกาตะวันตก (Economic Community of West African States: ECOWAS) โดยใช้มาตรการทางทหารและทางเศรษฐกิจ จนกระทั่งรัฐบาลพลัดถิ่นของประธานาธิบดี Kabbah ได้กลับเข้ามีอำนาจในสาธารณรัฐเซียร์ราลีโอนอีกครั้งเมื่อปี 1998

5.2 การจัดตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นที่ไม่ได้รับการรับรอง

5.2.1 การจัดตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นของทิเบต

ความพยายามในการจัดตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นของทิเบต เริ่มขึ้นเมื่อปี 1959 ภายหลังจากที่สาธารณรัฐประชาชนจีนได้ใช้กำลังทหารเข้าปราบปรามการก่อกบฏของชาวทิเบตที่ต้องการแยกตนเป็นเอกราช องค์ดาไลลามะและชาวทิเบตจำนวนมากได้ลี้ภัยไปยังสาธารณรัฐอินเดีย ราชอาณาจักรภูฏาน และสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาล เพื่อหลบหนีการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยมีการจัดตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นขึ้นที่สาธารณรัฐอินเดียในเวลาต่อมา ใช้ชื่อว่า “องค์การบริหารของชาวทิเบตส่วนกลาง” (Central Tibetan Administration: CTA) ซึ่งองค์การบริหารของชาวทิเบตส่วนกลางนี้ได้รับการรับรองจากชาวทิเบตว่าเป็นรัฐบาลโดยชอบด้วยกฎหมายของตน ทำหน้าที่บูรณะความเป็นเอกราชและความ

¹⁵ Michael S. Kargbo, British Foreign Policy and the Conflict in Sierra Leone, 1991-2001, (Germany : Peter Lang International Academic Publishers, 2006), p. 270.

เป็นอิสระของชาวทิเบตทั้งหมด มีการจัดการปกครองอย่างเป็นระบบ และมีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยชาวทิเบตที่อาศัยอยู่ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก แต่ไม่มีรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศใดเลยที่ให้การรับรองสถานะของรัฐบาลพลัดถิ่นของทิเบต¹⁶ ทั้งนี้เป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายจีนเดียวของสาธารณรัฐประชาชนจีนที่ถือว่าทิเบตมีสถานะเป็นเพียงเขตปกครองตนเองภายใต้การปกครองของสาธารณรัฐประชาชนจีนเท่านั้น อย่างไรก็ตาม แม้รัฐบาลพลัดถิ่นของทิเบตจะไม่ได้ได้รับการรับรองจากรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศ แต่กลับได้รับการช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมจากรัฐและองค์การระหว่างประเทศอย่างต่อเนื่อง มีการเรียกร้องจากองค์กรเอกชน (NGOs) ให้มีการรับรองสถานะของรัฐบาลพลัดถิ่นของทิเบต¹⁷ อีกทั้งเริ่มมีการหยิบยกประเด็นที่เกี่ยวข้องกับทิเบตขึ้นหารือในการพบปะระหว่างผู้นำประเทศอยู่บ่อยครั้ง ทั้งนี้ อาจเป็นผลเนื่องมาจากการที่รัฐบาลพลัดถิ่นของทิเบต มีระบบการปกครองที่มีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่องยาวนานถึง 50 กว่าปี

5.2.2 การจัดตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นของสาธารณรัฐรวันดา

ความพยายามจัดตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นของสาธารณรัฐรวันดา เป็นผลสืบเนื่องมาจากปัญหาความขัดแย้งในเรื่องชนเผ่าระหว่างชาวฮูตู (Hutu) และชาวตุตซี (Tutsi) ซึ่งต่อสู้แย่งชิงอำนาจการปกครองกันเรื่อยมาตั้งแต่ในอดีต ภายหลังจากที่สาธารณรัฐรวันดาได้รับเอกราชจากราชอาณาจักรเบลเยียม ประธานาธิบดีซึ่งมาจากชาวฮูตูได้เข้ามามีอำนาจปกครองสาธารณรัฐรวันดาและมีการกวาดล้างชาวตุตซี เพื่อล้างแค้นที่ถูกชนเผ่าตุตซีกดขี่ในอดีต ในขณะที่ชนเผ่าตุตซีได้มีการจัดตั้ง “กองกำลังแนวหน้ารักชาติรวันดา” (Rwandan Patriotic Front: RPF) เพื่อต่อสู้ยึดอำนาจการปกครองคืนเช่นเดียวกัน ในปี 1994 ความขัดแย้งระหว่างชนเผ่าได้ทวีความรุนแรงมากขึ้น เมื่อประธานาธิบดี Juvénal Habyarimana ของสาธารณรัฐรวันดา และประธานาธิบดี Cyprien Ntaryamira ของสาธารณรัฐบุรุนดี ซึ่งเป็นชาวฮูตู เสียชีวิตจากการถูกลอบยิงเป็นเหตุให้เครื่องบินตกใกล้กับสนามบินคิกาลี สร้างความโกรธแค้นให้กับชาวฮูตูหัวรุนแรงเป็นอย่างมาก เนื่องจากเชื่อว่าเป็นการกระทำของชาวตุตซี เกิดการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ขึ้นทั่วสาธารณรัฐรวันดาเป็นเหตุให้ชาวตุตซีและชาวฮูตูสายกลางถูกสังหารเป็นจำนวนมาก

ผลของการต่อสู้ปรากฏว่ากองกำลังแนวหน้ารักชาติรวันดา (RPF) ของชาวตุตซี ได้รับชัยชนะสามารถเข้ายึดครองกรุงคิกาลีเมืองหลวงของสาธารณรัฐรวันดาได้สำเร็จ และขับไล่ชาวฮูตูออกนอกประเทศ กองกำลังติดอาวุธของชาวฮูตูได้นำชาวฮูตูลี้ภัยเข้าไปในสาธารณรัฐซาอีร์ (สาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโกในปัจจุบัน) เข้ายึดค่ายผู้ลี้ภัยในสาธารณรัฐซาอีร์ และจัดตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นขึ้นแต่ก็ไม่ได้ได้รับการรับรองจากรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศใดเลย¹⁸

¹⁶ Stefan Talmon, *supra* note 8.

¹⁷ Robert D. Sloane Emory. “The Changing Face of Recognition in International Law : A Case Study of Tibet,” *Emory International Law Review* 16, pp. 107-184 (Spring 2002).

¹⁸ Stefan Talmon, *supra* note 8.

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

รัฐบาลเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐแทนรัฐในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ทั้งกิจการภายในรัฐ และการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ อีกทั้งยังเป็นองค์ประกอบสำคัญของความเป็นรัฐ รัฐบาลใดที่ได้รับ การรับรองจากรัฐอื่นย่อมสามารถมีนิติสัมพันธ์กับรัฐที่ให้การรับรองได้ และมีสิทธิหน้าที่ตามที่กฎหมายระหว่าง ประเทศกำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม กฎหมายระหว่างประเทศไม่ได้กำหนดให้ต้องมีการรับรองรัฐบาลใหม่ทุกครั้ง ที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล แต่การรับรองรัฐบาลมักจะเกิดขึ้นในกรณีที่การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลไม่เป็นไปตาม วิถีทางที่รัฐธรรมนูญของรัฐนั้นกำหนดไว้ เช่น มาจากการปฏิวัติ หรือการรัฐประหาร เป็นต้น

เมื่อเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบขึ้นในรัฐ เช่น เกิดการรัฐประหาร การจลาจล สงครามการเมือง การก่อการกบฏ หรือการถูกรุกรานจากรัฐอื่น จนเป็นเหตุให้รัฐบาลที่ใช้อำนาจในการปกครองประเทศอยู่ใน ขณะนั้นต้องอพยพลี้ภัยออกไปอยู่ในรัฐอื่น ซึ่งมักจะมีความพยายามที่จะจัดตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นตามมา เพื่อ รักษาสถานะความเป็นรัฐบาลและอำนาจในการปกครองรัฐของตนที่เคยมีอยู่ การจัดตั้งรัฐบาลพลัดถิ่น ประกอบด้วยฝ่ายที่เกี่ยวข้อง 3 ฝ่าย ได้แก่

1) รัฐบาลพลัดถิ่น (Government in exile) คือ รัฐบาลที่ถูกยึดอำนาจและถูกขับไล่ออกจาก ดินแดนของรัฐ ไปจัดตั้งรัฐบาลอยู่ในรัฐอื่น

2) รัฐบาลรักษาการ (Government in situ) คือ รัฐบาลซึ่งเป็นปฏิปักษ์กับรัฐบาลพลัดถิ่น มีอำนาจควบคุมองค์กรต่าง ๆ ในดินแดนของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าฝ่ายรัฐบาลพลัดถิ่น

3) รัฐที่ยินยอมให้ใช้ดินแดนของตนเป็นที่ตั้งของรัฐบาลพลัดถิ่น (Host State) คือ รัฐที่ยินยอม ให้รัฐบาลพลัดถิ่นเข้าไปใช้ดินแดนของตนเป็นฐานที่ตั้งในการทำกิจการต่าง ๆ ของรัฐบาลพลัดถิ่น

รัฐบาลพลัดถิ่นที่จะได้รับการรับรองจากรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศต้องมีองค์ประกอบสำคัญ คือ รัฐแห่งรัฐบาลพลัดถิ่นจะต้องมีสถานะความเป็นรัฐครบถ้วนตามกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐบาลพลัดถิ่น จะต้องแสดงออกซึ่งลักษณะของความเป็นตัวแทนของรัฐ สามารถใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐในการดำเนิน กิจการต่าง ๆ ทั้งภายในรัฐและระหว่างรัฐได้อย่างอิสระ และรัฐบาลรักษาการต้องไม่ชอบด้วยกฎหมายระหว่าง ประเทศ สำหรับประเด็นความชอบด้วยกฎหมายของรัฐบาลรักษาการนั้น ในทางปฏิบัติของรัฐส่วนใหญ่ มีแนวโน้มว่า รัฐจะให้การรับรองรัฐบาลพลัดถิ่นที่มาจากวิถีทางประชาธิปไตยซึ่งถูกขับไล่ออกนอก รัฐโดย การปฏิวัติหรือการรัฐประหารภายในรัฐ และปฏิเสธการรับรองรัฐบาลรักษาการที่ไม่ได้มาจากวิถีทาง ประชาธิปไตย แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกฎหมายระหว่างประเทศไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่า รัฐบาลที่ชอบด้วย กฎหมายระหว่างประเทศจะต้องมาจากวิถีทางประชาธิปไตยเท่านั้น จึงมีปรากฏให้เห็นอยู่บ้างว่ารัฐบาลที่มา จากการรัฐประหารหรือมาจากวิถีทางอื่นที่ไม่ใช่ประชาธิปไตยหลายรัฐบาล ก็ได้รับการรับรองจากรัฐอื่น เช่นเดียวกัน และเมื่อรัฐบาลพลัดถิ่นได้รับการรับรองจากรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศอื่นแล้ว ย่อมได้รับการ ปฏิบัติเสมือนเป็นตัวแทนของรัฐ มีความสามารถในการดำเนินความสัมพันธ์กับรัฐหรือองค์การระหว่าง ประเทศอื่นได้ มีสิทธิหน้าที่ตามที่กฎหมายระหว่างประเทศกำหนดไว้ ไม่ว่าจะเป็นความสามารถในการเข้าทำ สนธิสัญญา การได้รับความคุ้มกัน และการเข้าถือครองทรัพย์สินของรัฐตนในรัฐต่างประเทศ

ความพยายามในการจัดตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นที่ปรากฏให้เห็นในสังคมระหว่างประเทศ มีทั้งที่ประสบ ความสำเร็จได้รับการรับรองจากรัฐอื่น เช่น รัฐบาลพลัดถิ่นของสาธารณรัฐเฮติ และรัฐบาลพลัดถิ่นของ

สาธารณรัฐเซียร์ราลีโอน และที่ไม่ประสบความสำเร็จไม่ได้รับการรับรองจากรัฐใดเลย เช่น รัฐบาลพลัดถิ่นของทิเบต และรัฐบาลพลัดถิ่นของสาธารณรัฐวันดา เป็นต้น

การจัดตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นเกิดขึ้นได้ไม่ถนัดนัก เนื่องจากรัฐส่วนใหญ่มักไม่ยอมให้รัฐบาลพลัดถิ่นเข้าไปใช้ดินแดนของรัฐเป็นฐานที่ตั้งของรัฐบาลพลัดถิ่น และแม้รัฐบาลพลัดถิ่นที่จัดตั้งขึ้นจะมีความเข้มแข็งมากเพียงใดก็ไม่ได้หมายความว่า จะได้รับการรับรองจากรัฐอื่น เนื่องจากการรับรองรัฐบาลพลัดถิ่นเป็นการกระทำฝ่ายเดียวของรัฐในทางการเมือง จึงเป็นดุลยพินิจแต่เพียงฝ่ายเดียวของแต่ละรัฐว่าจะให้การรับรองรัฐบาลพลัดถิ่นหรือไม่ ซึ่งการให้การรับรองมักจะขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ อำนาจการต่อรองของรัฐ และผลประโยชน์ทางการเมืองของรัฐเป็นสำคัญ ดังจะเห็นตัวอย่างได้จากการจัดตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นของทิเบตที่ต้องการแยกตัวเป็นเอกราชไม่อยู่ภายใต้การปกครองของสาธารณรัฐประชาชนจีน แม้รัฐบาลพลัดถิ่นของทิเบตจะมีการปกครองที่เป็นระบบ มีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีของรัฐบาลพลัดถิ่นโดยชาวทิเบตทั่วโลกมาแล้วถึง 2 ครั้งภายหลังจากที่องค์ดาโลลามะสละตำแหน่งผู้นำทางการเมือง และได้รับความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมจากรัฐ องค์การระหว่างประเทศ และองค์กรเอกชนต่าง ๆ แต่กลับไม่มีรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศใดให้การรับรองสถานะรัฐบาลพลัดถิ่นของทิเบตเลย ทั้งนี้ เนื่องมาจากสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นประเทศมหาอำนาจในสังคมระหว่างประเทศ อีกทั้งเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (United Nations Security Council: UNSC) ซึ่งการที่คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติจะมีข้อมติไม่ว่าในเรื่องใด จะต้องได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบจากสมาชิกถาวรทั้ง 5 ประเทศ ดังนั้น หากสาธารณรัฐประชาชนจีนใช้สิทธิยับยั้ง (veto) ในข้อมติใด ข้อมตินั้นต้องตกไปตามที่กฎบัตรสหประชาชาติ (Charter of the United Nations) กำหนดไว้ ประกอบกับการดำเนินนโยบายจีนเดียวที่เข้มแข็ง ทิเบตจึงได้รับการยอมรับจากสังคมระหว่างประเทศว่ามีสถานะเป็นเพียงเขตปกครองตนเองภายใต้การปกครองของสาธารณรัฐประชาชนจีนเท่านั้น

การรับรองรัฐบาลพลัดถิ่นจึงเป็นเรื่องละเอียดอ่อนที่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐได้ ดังนั้น การพิจารณาให้การรับรองรัฐบาลพลัดถิ่นจึงต้องกระทำด้วยความรอบคอบ พิจารณาถึงผลกระทบที่จะตามมาจากการรับรองอย่างถี่ถ้วน และต้องคำนึงถึงประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนเป็นสำคัญ

จัดทำโดย

นางสาวศรันยา สีมา

นิติกรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ

โทรศัพท์ 0 2244 2060

โทรสาร 0 2244 2058

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กุลพล พลวัน. สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2547.
- จตุรนต์ ธีระวัฒน์. กฎหมายระหว่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547.
- จิราสา จิรายุพัฒน์. “รัฐบาลพลัดถิ่น : มุมมองในแง่กฎหมายระหว่างประเทศ.” สารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.
- จุมพต สายสุนทร. กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 1. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543.
- ชลัท ประเทืองรัตนา. กระบวนการสันติภาพในวันดา. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2555.
- ชาติชาย มุกสง. “ขบวนการเสรีไทย.” wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ขบวนการเสรีไทย, 1 เมษายน 2561.
- ประสิทธิ์ เอกบุตร. กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง เล่ม 2 รัฐ. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2554.
- วรเดช วีระเวคิน. “ความจำเป็นในการรับรองรัฐบาลในกฎหมายระหว่างประเทศในปัจจุบัน.” วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527.
- สมชัย ศิริสมบุรณ์เวช. “ไต่ห้วงและสถานะความเป็นรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ.” วารสารรามคำแหง ฉบับที่ 2 ปีที่ 26. (เมษายน-มิถุนายน 2552) : 5-13.
- สมพงษ์ ชูมาก. กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.
- อภิญญา เลื่อนฉวี. กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2551.

ภาษาต่างประเทศ

- Abass Bundu. Democracy by Force? : A Study of International Military Intervention in the Civil War in Sierra Leone from 1991-2000. Universal-Publishers, 2001.
- Anthony Aust. Handbook of International Law. Cambridge : Cambridge University Press, 2005.
- Arthur Watts. “The Position in International Law of Heads of State, Heads of Governments and Foreign Ministers.” Recueil des Cours de l’Academie de Droit International 247. (1994) : 9-130.
- Babafemi Akinrinade. “International Humanitarian Law and the Conflict in Sierra Leone”. Notre Dame Journal of Law, Ethics & Public Policy 15 (2001) : 392-454.
- Human Rights Watch. Sierra Leone : “We’ll Kill You If You Cry” Sexual Violence in Sierra Leone Conflict. Human Right Watch Report 15 (January 2003) : 1-75.
- Ian Brownlie. Principles of International Law. Oxford : Oxford University Press, 1979.

- Michael S. Kargbo. British Foreign Policy and the Conflict in Sierra Leone, 1991-2001. Germany : Peter Lang International Academic Publishers, 2006.
- Noyes E. Leech, Covey T. Oliver and Joseph Modeste Sweency. The International Legal System Cases and Materials. New York : The Foundation Press Inc., 1973.
- Robert D. Sloane Emory. "The Changing Face of Recognition in International Law : A Case Study of Tibet." Emory International Law Review 16. (Spring 2002) : 107-184.
- Sompong Sucharitkul. "Second Report on Jurisdictional Immunities of State and their Property." Yearbook of the International Law Commission (1980) : 200-204.
- Stefan Talmon. "Who is a legitimate government in exile? Towards normative criteria for governmental legitimacy in international law." https://www.ilsa.org/jessup/jessup12/Talmon_Who%20is%20legitimate%20government%20in%20exile.pdf, 10 March 2018.
- _____. "Recognition of Opposition Groups as the Legitimate Representative of a People." <http://www.ssrn.com>, 10 March 2018.
- _____. Recognition of Government in International Law : With Particular Reference to Government in Exile. New York : Clarendon Press, 1998.
- United Nations Security Council. "Resolution 940 (1994)." [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/940\(1994\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/940(1994)), 2 April 2018.