

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

โดยปกติแล้วประเทศต่าง ๆ ล้วนมีอำนาจอธิปไตยภายใต้ดินแดนของตนในการที่ใช้อำนาจในการบริหารประเทศผ่านทางรัฐบาล ตลอดจนการก่อความสัมพันธ์และการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างประเทศ โดยสิ่งที่รัฐบาลซึ่งถือเป็นผู้แทนของประเทศได้กระทำขึ้นนั้น ก็มีผลผูกพันประเทศตามกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม อาจมีกรณีที่ทำให้รัฐบาลของประเทศต่างๆ ไม่อาจใช้อำนาจอธิปไตยที่ตนมีอยู่ภายในประเทศได้ต่อไป เนื่องจากสาเหตุหลายประการ อาทิเช่น การถูกคุกคามอำนาจจากประเทศอื่น เช่น ในยุคล่าอาณานิคมซึ่งอาจมีการบีบให้รัฐบาลผู้บริหารประเทศเดิมต้องออกจากประเทศไป การถูกยึดอำนาจโดยการรัฐประหารภายในประเทศ การพ่ายแพ้ต่อประเทศมหาอำนาจในสงคราม หรือการจลาจล เป็นต้น จากสาเหตุดังกล่าวอาจทำให้รัฐบาลเดิมซึ่งเคยบริหารประเทศอยู่ ต้องออกนอกประเทศไปอยู่ที่ประเทศหรือรัฐอื่น หรือเข้าไปตั้งรัฐบาลในประเทศอื่นและไม่อาจใช้อำนาจตามกฎหมายได้ โดยที่รัฐบาลเหล่านี้มีความหวังว่าจะได้กลับสู่ประเทศตนและมีอำนาจบริหารประเทศเช่นเดิม ซึ่งกรณีดังกล่าวในทางวิชาการเรียกว่า “รัฐบาลพลัดถิ่น”

คำว่า “รัฐบาลพลัดถิ่น” อาจเป็นคำที่หลายคนไม่รู้จักรู้หรือไม่คุ้นเคยกับคำนี้เท่าใดนัก เพราะการเกิดขึ้นของรัฐบาลพลัดถิ่นมีขึ้นไม่บ่อยนัก เนื่องจากสาเหตุที่ทำให้เกิดรัฐบาลพลัดถิ่นมักเป็นกรณีที่มีการรุกรานจากประเทศต่างๆ การก่อจลาจล หรือการก่อรัฐประหารภายในประเทศ ซึ่งเป็นเรื่องที่จะเกิดขึ้นได้ยาก หากไม่เกิดปัญหาความขัดแย้งที่รุนแรงอย่างแท้จริง หรือเป็นยุคของการล่าอาณานิคม ซึ่งปัจจุบันการบริหารประเทศหรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในสังคมระหว่างประเทศนั้น จะเน้นความสันติและมีการเจรจามากขึ้นในกรณีที่เกิดปัญหาความขัดแย้งกัน ทำให้โอกาสที่จะเกิดเหตุการณ์ดังกล่าวมีน้อยลงหรือไม่เกิดปัญหาขึ้นเลย

เมื่อเกิดรัฐบาลพลัดถิ่นขึ้น รัฐบาลพลัดถิ่นซึ่งไปตั้งรัฐบาลอยู่ในประเทศหรือรัฐอื่น ก็ไม่อาจใช้อำนาจของตนได้ตามกฎหมาย และในสายตาของกฎหมายระหว่างประเทศก็มองว่ารัฐบาลพลัดถิ่นไม่ใช่รัฐบาลที่จะใช้อำนาจบริหารโดยมีผลผูกพันประเทศนั้นอีกต่อไป เว้นแต่รัฐบาลพลัดถิ่น

จะได้รับการรับรอง (Recognition¹) จากประเทศต่าง ๆ ซึ่งประเทศที่ให้การรับรองรัฐบาลพลัดถิ่นก็จะถือว่ารัฐบาลพลัดถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ในการบริหารประเทศเช่นเดิม

โดยการรับรองรัฐบาลมีอยู่ด้วยกันหลายรูปแบบ เช่น การรับรองโดยชัดแจ้ง โดยปริยาย โดยนิตินัย โดยพฤตินัย เป็นต้น ซึ่งผลจากการรับรองรัฐบาลในทางกฎหมายระหว่างประเทศ ทำให้รัฐบาลนั้นเป็นผู้แทนของประเทศ และสามารถก่อนิติสัมพันธ์หรือสร้างความสัมพันธ์กับประเทศต่าง ๆ ได้ในนามของประเทศตน เช่น การเข้าทำสนธิสัญญาหรือก่อพันธกรณีระหว่างประเทศ การดำเนินความสัมพันธ์ทางการทูต และเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางศาล การเข้าครอบครองทรัพย์สินของรัฐบาลที่อยู่ในต่างประเทศและได้รับความคุ้มครองสำหรับทรัพย์สินดังกล่าว รวมทั้งการได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า ในทางกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐบาลพลัดถิ่นเป็นรัฐบาลที่ตั้งอยู่ในประเทศอื่นซึ่งมีอำนาจอธิปไตยอยู่เหนือรัฐบาลนั้น และไม่อาจใช้อำนาจบริหารที่เคยมีอยู่ได้ ดังนั้นหนทางหนึ่งซึ่งรัฐบาลพลัดถิ่นจะมีอำนาจบริหารของตนได้โดยมีผลผูกพันกับประเทศของตนได้นั้น ต้องมีการรับรองรัฐบาลพลัดถิ่นจากนานาประเทศ จึงจะทำให้รัฐบาลพลัดถิ่นนั้นได้รับการยอมรับจากประเทศที่ให้การรับรองว่ามีฐานะที่จะใช้อำนาจบริหารประเทศของตน และถือว่ากระทำการในฐานะผู้แทนของประเทศนั้นๆ รวมตลอดจนถึงการมีสิทธิหน้าที่ตามกฎหมาย เช่น เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของรัฐบาล เป็นต้น

นอกจากนี้ สำหรับประเทศไทยก็มีเหตุการณ์ที่ทำให้เกือบจะเกิดรัฐบาลพลัดถิ่นเช่นกัน ตัวอย่างเช่น ในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 ในช่วงที่กองทัพญี่ปุ่นเข้ารุกรานประเทศไทย ในช่วงที่จอมพล ป.พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี โดย นายปรีดี พนมยงค์ หัวหน้าคณะเสรีไทย ได้มีความคิดว่าจะจัดตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นในต่างประเทศทำนองเดียวกับ นายพลซาลส์ เดอ โกลด์ ที่ได้เคยไปตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นฝรั่งเศสในประเทศอังกฤษ ซึ่งนายปรีดี พนมยงค์ มีความคิดที่จะผลักดันนายทวี บุญยเกตุ ให้เป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วหลังจากนั้นจะให้ร่วมเดินทางไปตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นในต่างประเทศพร้อมกับ ม.ล.กรี เดชาติวงศ์ ซึ่งเป็นรัฐมนตรีในรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม ในขณะนั้น และพร้อมกับตน ซึ่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ โดยให้เหตุผลว่า หากมีบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งทั้งสามอย่างในโดยชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญอยู่พร้อมเพรียงกันแล้ว การจะทำอะไรหรือประกาศอะไรออกมาย่อมถือได้ว่าประกาศเช่นนั้นเป็นพระบรมราชโองการและมี

¹ ในทางกฎหมายระหว่างประเทศ หมายถึง การที่ประเทศหนึ่งมีการรับรู้ถึงการมีอยู่ของรัฐบาลหนึ่งๆ หรือรับรู้ถึงสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองหรือผู้ทรงอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐ ไม่ว่าจะโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย หรืออาจจะโดยพฤตินัยหรือนิตินัย

ความสมบูรณ์ตามกฎหมายถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ แต่แผนการดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจาก นายทวิ บุญยเกต ไม่ได้ถูกแต่งตั้งให้เป็นประธานสภาผู้แทนราษฎรตามที่คิดกันไว้ ด้วยเหตุว่านายกรัฐมนตรีไม่ยอมลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ความคิดที่จะตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นจึงถูกระงับลง²

และเมื่อไม่นานมานี้ความเป็นไปได้ในการตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นที่เกือบจะเกิดขึ้นนั้น ได้แก่ การทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ซึ่งเกือบจะทำให้มีการจัดตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นของอดีตนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งอาจใช้เวทีขององค์การระหว่างประเทศในขณะนั้นแถลงหรือประกาศความชอบด้วยกฎหมายและถือโอกาสตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นในต่างประเทศเลยก็เป็นได้

ดังนั้นการศึกษาถึงการจัดตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นจึงเป็นสิ่งที่ควรให้ความสำคัญ เนื่องจากหากมีรัฐบาลพลัดถิ่นเกิดขึ้นก็ย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะรัฐบาลพลัดถิ่นจะได้รับการรับรองจากนานาประเทศหรือไม่ จะก่อให้เกิดผลทางกฎหมายในมุมมองของสังคมระหว่างประเทศที่แตกต่างกัน

ดังนั้น จึงควรมีการศึกษาเรื่องรัฐบาลพลัดถิ่น การรับรองรัฐบาลพลัดถิ่น ผลจากการรับรองรัฐบาลพลัดถิ่นของประเทศต่างๆ ตลอดจนแนวทางปฏิบัติของประเทศต่างๆ ซึ่งเคยมีรัฐบาลพลัดถิ่นมาในอดีต เพื่อก่อให้เกิดองค์ความรู้ในเรื่องดังกล่าว และเป็นประโยชน์ในทางปฏิบัติเมื่อมีรัฐบาลพลัดถิ่นเกิดขึ้น เนื่องจากเราต้องดำรงอยู่ท่ามกลางสังคมระหว่างประเทศที่มีความเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

1.2 ขอบเขตของการศึกษาและวิจัย

สารนิพนธ์นี้จะศึกษาถึงความหมายและสาเหตุของการเกิดขึ้นของรัฐบาลพลัดถิ่น ปัจจัยที่จะก่อให้เกิดการตั้งรัฐบาลพลัดถิ่น และศึกษาถึง ทฤษฎี แนวคิดและหลักการรับรองรัฐบาลตามกฎหมายระหว่างประเทศ ประเภทและรูปแบบต่างๆของการรับรองรัฐบาล ข้อพิจารณาต่างๆในการรับรองรัฐบาลในกรณีที่จะต้องมีการรับรอง ผลของการรับรองหรือไม่รับรองรัฐบาล ความสามารถและสถานะทางกฎหมายของรัฐบาลดังกล่าวเมื่อมีการพลัดถิ่นไปแล้วตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่ามีสิทธิและหน้าที่อย่างไรต่อรัฐหรือรัฐบาลต่างประเทศ รวมถึงกรณีศึกษาของรัฐบาลที่มีการพลัดถิ่นในอดีตของบางรัฐบาลที่ประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จในการจัดตั้ง

² ดิเรก ชัยนาม, ไทยกับสงครามโลกครั้งที่ 2, (นนทบุรี:สำนักพิมพ์ศรีปัญญา, 2549), น. 286-287.

รัฐบาลพลัดถิ่น และศึกษาถึงการรัฐประหารซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่น่าไปสู่การจัดตั้งรัฐบาลพลัดถิ่น ทั้งความหมายและรูปแบบของการรัฐประหาร และการรับรองรัฐบาลกรณีเกิดการรัฐประหารขึ้น

1.3 วิธีการศึกษาวิจัย

วิธีวิจัยในสารนิพนธ์ฉบับนี้ ใช้วิธีการค้นคว้ารวบรวมข้อมูลในลักษณะของการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาข้อมูลจาก หนังสือ และบทความทางกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ผลงานวิจัย วิทยานิพนธ์ ตลอดจนข้อมูลจากการสืบค้นผ่านเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ โดยจะศึกษาถึงหลักการและกฎเกณฑ์ว่าด้วยการรับรองรัฐบาลเป็นหลัก เนื่องจากเป็นหลักกฎหมายที่สำคัญหลักหนึ่งในสาขากฎหมายระหว่างประเทศที่มีผลต่อความเป็นอยู่ของรัฐบาลพลัดถิ่น

1.4 ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

1.4.1 ทำให้ทราบถึงลักษณะและสาเหตุของการเกิดรัฐบาลพลัดถิ่น ตลอดจนกรณีรัฐบาลพลัดถิ่นของรัฐต่างๆที่เคยเกิดขึ้น

1.4.2 ทำให้ทราบถึงทฤษฎี แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการรับรองรัฐบาล รวมทั้งผลของการรับรองหรือไม่รับรองรัฐบาลตามกฎหมายระหว่างประเทศ

1.4.3 ทำให้ทราบถึงความสามารถตามกฎหมายของรัฐบาลพลัดถิ่นเมื่อได้รับการรับรองรัฐบาล

1.4.4 ทำให้เข้าใจถึงลักษณะและรูปแบบของการรัฐประหารซึ่งถือเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดรัฐบาลพลัดถิ่น