

บทที่ 2

รัฐบาลพลัดถิ่น

2.1 ความหมายของรัฐบาลพลัดถิ่น

ในทางการการเมืองระหว่างประเทศ อาจกล่าวได้ว่า “รัฐบาล” นั้นคือองค์กรทางการเมืองที่ควบคุม ประชาชน ดินแดน และเป็นผู้ทรงอำนาจแห่งรัฐในอันที่จะทำหน้าที่ในทางระหว่างประเทศ เหมือนอย่างเช่นรัฐอื่นๆ ส่วน คำว่า “รัฐบาลพลัดถิ่น” (*Government in Exile or Absentee Government*) นั้น แท้จริงแล้วคือ คำที่นำมาใช้กับรัฐบาลที่ไม่ได้อยู่ในดินแดนของตนเอง ไม่มีอำนาจควบคุมประชาชนในดินแดนของตน ไม่มีแม้แต่สิทธิและหน้าที่ในอันที่จะดำเนินกิจการระหว่างประเทศของรัฐตนได้เลย ซึ่งทั้งดินแดน ประชากร และอำนาจหน้าที่ต่างุั้นอยู่ในการควบคุมของรัฐบาลที่รักษาการ (*Government in situ*) ที่อยู่ในดินแดนดังกล่าวแทน โดยรัฐบาลพลัดถิ่นนี้ส่วนมากมักจะได้รับการรับรองจากรัฐอื่นว่าเป็นรัฐบาลโดยนิตินัย ซึ่งการรับรองเช่นนั้นทำให้ความมีอยู่ของรัฐคงอยู่อย่างต่อเนื่องแม้ว่าอำนาจควบคุมดินแดนและประชากรตามความเป็นจริงนั้นจะอยู่ภายใต้รัฐอื่นก็ตาม³

ในตำราของ Anthony Aust ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “รัฐบาลพลัดถิ่น”⁴ ว่าหมายถึง รัฐบาลที่ต้องออกจากรัฐตนไปปฏิบัติการอยู่ในดินแดนของรัฐอื่นในฐานะรัฐบาลพลัดถิ่นด้วยสถานะเดิมที่รัฐบาลของตนเคยมี เมื่อเกิดเหตุการณ์การรุกรานจากรัฐต่างชาติ หรือการก่อกบฏหรือจลาจลภายในประเทศตน และการให้การรับรองรัฐบาลพลัดถิ่นล่วงหน้าก่อนที่รัฐบาลนั้นจะมีอำนาจควบคุมดินแดนส่วนใหญ่ของประเทศอยู่นั้น อาจพิจารณาว่าเป็นการแทรกแซงกิจการภายในของรัฐได้ในบางกรณี

³ Gerhard von Glahn, Law Among Nations : An Introduction to Public International Law, 4th Edition, (New York: Macmillan Publishing Co., Inc., 1981), pp.112.

⁴ Anthony Aust, Handbook of International Law, (Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 2005), pp.26.

คำว่า“พลัดถิ่น” หรือ “Exile” นั้น ความหมายโดยทั่วไปในทางกฎหมาย หมายถึง การถูกขับไล่ออกจากประเทศ โดยเฉพาะการออกจากประเทศของตน⁵ ส่วนในทางกฎหมายระหว่างประเทศ หมายถึง การที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลหนึ่งถูกเนรเทศจากรัฐอันเป็นถิ่นฐานของตนไปอยู่อีกแห่งหนึ่ง โดยการออกมาจากถิ่นฐานดั้งเดิมนั้น อาจเป็นการออกมาด้วยตนเอง หรือ อาจเกิดจากการถูกบีบบังคับให้ออกมาจะประเทศของตนก็เป็นได้ โดยการใช้คำว่า “พลัดถิ่น” นั้น เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในยุคกรีก-โรมัน และในปัจจุบัน การพลัดถิ่นกลายเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจนเป็นเรื่องทั่วไปในการเมืองโลก และเมื่อใดที่มีการตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นขึ้น ประเด็นที่ตามมาก็คือ เรื่องความชอบด้วยกฎหมาย และการรับรองรัฐบาลนั่นเอง⁶ ตัวอย่างเช่น การจัดตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นฝรั่งเศสขึ้นในประเทศอังกฤษในปี ค.ศ. 1941-1945 และอังกฤษได้ให้การรับรองความชอบด้วยกฎหมายของรัฐบาลพลัดถิ่นดังกล่าว

การจัดตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นในต่างประเทศนั้น อาจมองได้ว่าเป็นการการใช้เทคนิคในทางการเมืองและเทคนิคในทางกฎหมายในการที่จะแทรกซึมและเข้าแทนที่อำนาจของรัฐบาลรักษาการที่ละน้อยโดยการค่อยๆ ทำลายอำนาจที่รัฐบาลรักษาการมีอยู่ โดยวิธีการใดก็ตามที่ให้ฝ่ายตนได้มาซึ่งการรับรองจากรัฐบาลอื่น ซึ่งในการรับรองรัฐบาลนี้ มีอยู่ 3 ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

(1) รัฐบาลที่มีการพลัดถิ่น (Government in Exile or Absentee Government)

หมายถึง ฝ่ายที่ต้องการใช้วิธีการใดก็ตามที่ให้ตนได้มาซึ่งอำนาจแห่งรัฐตนซึ่งถูกควบคุมโดยอีกฝ่ายหนึ่งอยู่ และโดยที่ฝ่ายตนก็อยู่นอกดินแดนดังกล่าว ซึ่งบางครั้งผู้นำฝ่ายที่พลัดถิ่นนั้นอาจหลีกเลี่ยงการตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นอย่างชัดแจ้งเนื่องจากเกรงว่าจะได้รับการยับยั้งการให้ใช้ดินแดนจากอีกรัฐหนึ่งซึ่งยินยอมจะให้ฝ่ายตนเข้าไปทำกิจการในฐานะรัฐบาลพลัดถิ่น

การเกิดขึ้นของรัฐบาลพลัดถิ่นนั้น ไม่ว่าจะเกิดจากการเข้ายึดครองดินแดน หรือการผนวกดินแดนก็ตาม ไม่ได้เป็นการทำลายความมีอยู่ของรัฐแต่อย่างใด และแม้รัฐบาลโดยนิตินัยนั้นจะทำการพลัดถิ่นอยู่ในต่างประเทศแต่ก็ยังคงได้รับการรับรองว่าเป็นรัฐบาลอันเป็นตัวแทนแห่งรัฐอยู่ดี⁷ ความเป็นรัฐนั้นยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง

(2) รัฐบาลรักษาการ (Government *in situ*)

⁵ Bryan A. Garner, Black's Law Dictionary, 8th Edition (West Publishing Co. Minnesota USA), pp.614.

⁶ Graham Evans and Jeffrey Newnham, The Penguin Dictionary of International Relations, (London: Penguin Books Ltd., 1998), pp.162.

⁷ Stefan Talmon, “Recognition of Governments: An Analysis of the New British Policy and Practice,” The British Year Book of International Law 1992, (1992): pp.252.

หมายถึง รัฐบาลฝ่ายที่ตรงกันข้ามกับรัฐบาลที่พลัดถิ่น และเป็นฝ่ายซึ่งมีอำนาจควบคุมองค์กรต่างๆ รัฐบาลในดินแดนของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าฝ่ายที่พลัดถิ่นออกไปในเวลานั้น รัฐบาลรักษากรณี่เอง ถือได้ว่าเป็น เป้าหมายสำคัญและเป้าหมายสุดท้ายของรัฐบาลที่มีการพลัดถิ่นในการที่จะทวงคืนซึ่งอำนาจและเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทนที่รัฐบาลดังกล่าว

(3) รัฐที่ยินยอมให้ใช้ดินแดนของตนเป็นที่ตั้งในการพลัดถิ่น หรือรัฐเจ้าบ้าน (Host State)

หมายถึง รัฐที่ยินยอมให้รัฐบาลที่มีการพลัดถิ่นใช้ดินแดนของตนเป็นสถานที่บัญชาการ และเป็นที่ตั้งในการทำกิจการต่างๆ ของรัฐบาล และยังรวมถึงรัฐใดก็ตามที่ยินยอมให้รัฐบาลที่มีการพลัดถิ่นเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในดินแดนของตนอีกด้วย ซึ่งรัฐที่ให้ความยินยอมหรือรัฐเจ้าบ้านนี้เองถือได้ว่าเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นที่สุดอย่างแรกที่จะต้องมีการพลัดถิ่นไม่เช่นนั้นการพลัดถิ่นก็จะเกิดขึ้นไม่ได้เลย

นอกจากรัฐบาล 3 ฝ่ายนี้แล้ว อาจกล่าวได้ว่ายังมีรัฐบาลอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งอาจเกิดขึ้นในช่วงการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล กล่าวคือ “รัฐบาลคู่แข่ง” หรือ “Rival Government”⁸ ซึ่งจะเป็นฝ่ายที่จัดตั้งรัฐบาลอยู่นอกประเทศหรือรัฐที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเช่นว่านั้น แต่ไม่สามารถที่จะได้รับการรับรองจากรัฐบาลอื่น ๆ ว่าเป็นรัฐบาลพลัดถิ่นได้ เนื่องมาจากรัฐบาลคู่แข่งนี้เองไม่ได้มีอำนาจควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพ (Effective Control) เหนือดินแดนของรัฐนั้นแต่อย่างใด จึงทำให้ขาดคุณสมบัติอันเป็นเงื่อนไขสำคัญของการเป็นรัฐบาล อย่างไรก็ตาม การเป็นรัฐบาลพลัดถิ่นโดยได้รับการรับรองโดยนิตินัยนั้นไม่อาจอ้างเหตุผลของการควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพได้เสมอไป แต่อาจขึ้นอยู่กับการให้การรับรองของประชาคมระหว่างประเทศเป็นสำคัญ⁹ ซึ่งในการอ้างความชอบด้วยกฎหมายของรัฐบาลสองฝ่ายนั้น จะมีเพียงรัฐบาลฝ่ายเดียวเท่านั้นที่จะได้เป็นรัฐบาลโดยชอบธรรมของรัฐ ซึ่งหากหนึ่งในสองฝ่ายนี้ได้รับการรับรองโดยนิตินัยเมื่อใด รัฐบาลอีกฝ่ายหนึ่งจะมีผลในทางกฎหมายเป็นเพียงรัฐบาลโดยพฤตินัยทันที¹⁰ รัฐต่างประเทศนั้นสามารถรับรองรัฐบาลทั้งสองฝ่ายได้ในเวลาเดียวกันก็แต่เพียงการรับรองโดยพฤตินัยเท่านั้น หลักการนี้ได้ถูกยกใช้ในคดีระหว่าง Gydnia Ameryka Linie v. Boguslawski (1952) ซึ่งกล่าวว่า เราไม่สามารถที่จะให้การรับรองรัฐบาลสองรัฐบาลที่ต่างกันของรัฐๆ เดียวได้ในเวลาเดียวกัน¹¹ ตัวอย่างเช่น การที่หลายรัฐพยายามที่จะให้การรับรองโดยพฤตินัยแก่รัฐบาลของนายพลเดอ โกลในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ที่ออกมาจัดตั้ง

⁸ *Ibid*, pp.252.

⁹ Stefan Talmon, *Recognition of Governments in International Law: With Particular Reference to Government in Exile*, (New York: Clarendon Press, 1998), pp.174.

¹⁰ *Ibid*, pp.105.

¹¹ *Ibid*, pp.105.

รัฐบาลพลัดถิ่น และในขณะเดียวกันก็พยายามให้การรับรองโดยนิตินัยแก่รัฐบาลที่มีอำนาจควบคุมดินแดนฝรั่งเศสอยู่ในขณะนั้นด้วยเช่นกัน¹² ซึ่งจะกล่าวถึงต่อไป

อย่างไรก็ดี ยังมีการให้ความหมายของรัฐบาลพลัดถิ่นในอีกมุมมองหนึ่งด้วยกัน ดังนี้

รัฐบาลพลัดถิ่น (Government *in Exile* or Absentee Government) หมายถึง รัฐบาลที่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ในฐานะรัฐบาลเหนือดินแดนซึ่งตนมีอำนาจอธิปไตยไม่ว่าด้วยเหตุผลใดก็ตาม เช่น อาจเกิดจากการก่อการจลาจลในประเทศ หรืออาจเป็นสงครามกลางเมืองเพื่อแบ่งแยกการปกครอง หรือเพื่อรักษาอำนาจของรัฐไว้ก็เป็นได้ หรือการพ่ายแพ้ต่อประเทศมหาอำนาจในสงครามแล้วมีการแยกมาตั้งรัฐบาลใหม่ หรือเนื่องจากการถูกคุกคามของประเทศล่าอาณานิคมแล้วมีการบีบให้รัฐบาลเดิมต้องออกจากประเทศของตนไปอยู่ในประเทศอื่นที่เป็นพันธมิตรกับรัฐตน ซึ่งส่งผลให้หัวหน้ารัฐบาลนั้นหรือผู้นำฝ่ายดังกล่าวไปตั้งรัฐบาล ซึ่งเป็นรัฐบาลเพียงชั่วคราวอยู่ในดินแดนของรัฐอื่น โดยรัฐบาลที่พลัดถิ่นนั้นได้รับความยินยอมจากอีกรัฐหนึ่งให้สามารถปฏิบัติหน้าที่โดยตั้งรัฐบาลอยู่ในดินแดนดังกล่าวได้ จึงเรียกรัฐบาลชั่วคราวนั้นว่า “ รัฐบาลพลัดถิ่น ” ซึ่งมีรัฐบาลชั่วคราวหลายรัฐบาลที่พลัดถิ่นในช่วงของสงครามโลกครั้งที่สอง เช่น รัฐบาลของประเทศโปแลนด์ เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ กรีซ และยูโกสลาเวีย ซึ่งได้ไปตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นอยู่ในประเทศอังกฤษ ตอนที่ดินแดนของประเทศเหล่านี้ได้ถูกกองทัพของเยอรมนีเข้ายึดครอง โดยรัฐบาลที่พลัดถิ่นนั้นได้รับความยินยอมจากอีกรัฐหนึ่งให้สามารถปฏิบัติหน้าที่โดยตั้งรัฐบาลอยู่ในดินแดนดังกล่าวได้ หรือแม้แต่ประเทศฝรั่งเศสในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ได้พ่ายแพ้ในสงครามและมีประเด็นปัญหาความชอบด้วยกฎหมายของรัฐบาลเกิดขึ้นอันเป็นตัวอย่างหนึ่งที่น่าสนใจเนื่องจากมีประเด็นทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยในปี 1940 ที่รัฐบาลวิชซี (Vichy Government) ได้เป็นรัฐบาลที่มีอำนาจในดินแดนฝรั่งเศสจากการทำรัฐประหารซึ่งรัฐต่างๆมิได้ปฏิเสธความเป็นรัฐบาลชุดนี้แต่อย่างใด จนกระทั่งเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม ค.ศ.1940 รัฐบาลชุดดังกล่าวกลับมิได้รับการยอมรับจากรัฐอื่นอีกต่อไปโดยได้มีการหันมารับรองรัฐบาลของนายพล ชาลส์ เดอ โกล ซึ่งเป็นหัวหน้าคณะกรรมการเสรีภาพฝรั่งเศส (Committee of the Free French) ซึ่งได้รับการยอมรับจากต่างประเทศอย่างปราศจากข้อสงสัย โดยเฉพาะประเทศอังกฤษ ซึ่งให้การรับรองว่ารัฐบาลของนาลพล เดอ โกล จะได้รับเอกสิทธิ์ และความคุ้มครองตามที่ควรจะได้รับอย่างแน่นอนและได้รับการรับรองว่าเป็นรัฐบาลโดยพฤตินัยของฝรั่งเศส¹³ และส่วนประเทศอื่นๆอย่างเช่นสหรัฐอเมริกา สวิสเซอร์แลนด์ หรือ สเปน หรือแม้แต่

¹² *Ibid*, pp.107.

¹³ Marjorie Millace Whiteman, *Digest of international law*, (Washington: U.S. Govt. Printing Office, 1963), pp.930.

องค์การระหว่างประเทศอย่างเช่น องค์การกาชาดระหว่างประเทศ เป็นต้น¹⁴ ต่างก็ให้การรับรองและ
ไม่มีการกล่าวหาว่ารัฐบาลของนายพล เดอ โกล เป็นกบฏแต่อย่างใด

สำหรับการรับรองรัฐบาลพลัดถิ่นนี้ ตามกฎหมายระหว่างประเทศไม่มีการกำหนดไว้ถึง
การให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันต่อรัฐบาลที่พลัดถิ่นนั้น เนื่องจากเป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับแต่ละรัฐที่จะ
พิจารณาถึงลักษณะและขอบเขตของเอกสิทธิ์และความคุ้มกันที่จะให้แก่องค์การนั้นๆ ด้วยดุลพินิจ
ของรัฐตนอย่างแท้จริง

และในระหว่างที่มีการพลัดถิ่นอยู่นั้นรัฐบาลดังกล่าวสามารถที่จะกระทำการใดๆ ในฐานะ
ตัวแทนของประเทศตนได้ครบเท่าที่ยังมีการรับรองรัฐบาลพลัดถิ่นนั้นๆ อยู่ เช่น การเข้าเป็นภาคีใน
สนธิสัญญาระหว่างประเทศ, การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญของรัฐตน, การควบคุมกองกำลัง
ทหาร, การได้รับ หรือคงไว้ซึ่งการรับรอง หรือความสัมพันธ์ทางการทูตจากรัฐอธิปไตยอื่น, การออก
บัตรประชาชน, การได้รับการเลือกตั้ง, การริเริ่มให้มีการปฏิรูปประชาธิปไตย หรือ การอนุญาตให้มี
การเลือกตั้งสมาชิกสภาโดยตรง เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ดี ไม่มีการกระทำใดที่ได้กล่าวมานี้จะทำให้ถือได้ว่ารัฐบาลที่พลัดถิ่นนี้ได้
กลายเป็นรัฐบาลที่ชอบด้วยกฎหมายของรัฐนั้นๆ

2.2 สาเหตุในการตั้งรัฐบาลพลัดถิ่น

การรัฐบาลหนึ่งเกิดการพลัดถิ่นจากรัฐของตนแล้วมาใช้อำนาจอธิปไตยนอกเขตดินแดน
ของตนเพื่อปกครองคนในดินแดนนั้น อาจเกิดขึ้นได้หลายสาเหตุด้วยกัน ซึ่งพอจะยกตัวอย่างได้ ดังนี้

2.2.1 การจลาจลภายในประเทศหรือสงครามกลางเมือง

การจลาจลหรือสงครามกลางเมืองนี้อาจเกิดขึ้นจากประเด็นทางการเมืองที่มีความขัดแย้ง
กันอยู่ภายในรัฐดังกล่าว หรืออาจเกิดจากการแทรกแซงของรัฐต่างประเทศต่อกิจการภายในของรัฐ
นั้นจนทำให้เกิดความเห็นที่ไม่ลงรอยกันจนเกิดความวุ่นวายจนประชาชนในรัฐนั้นไม่ยอมอยู่ในความ
สงบและพยายามขับไล่รัฐบาลซึ่งมีความเห็นขัดแย้งกับฝ่ายตน และทำให้รัฐบาลนั้นต้องหนีออกมา

¹⁴ Paul Reuter, International Institutions, (London: George Allen & Unwin Ltd, 1958), pp.158-159.

จากดินแดนดังกล่าวเพื่อตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นในการบริหารรัฐต่อไปซึ่งหากเหตุการณ์มีความยืดเยื้อก็จะทำให้เกิดปัญหาในการรับรองรัฐบาลได้¹⁵

2.2.2 การถูกคุกคามของประเทศล่าอาณานิคม

กรณีการถูกคุกคามนี้มักเกิดขึ้นในยุคล่าอาณานิคมแล้วมีการบีบให้รัฐบาลเดิมต้องออกจากประเทศของตนไปอยู่ในประเทศอื่น เนื่องจากรัฐบาลของรัฐที่ถูกรุกรานนั้นไม่เต็มใจที่ยอมให้มีการยึดครองดินแดนของตน และยังต้องการกลับคืนสู่อำนาจของตน โดยต้องการขับไล่ผู้รุกรานเช่นว่านั้นออกไป

2.2.3 การยึดอำนาจภายในรัฐ

การยึดอำนาจเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่น่ามาสู่การจัดตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นซึ่งอาจเกิดจากการปฏิวัติ(Revolution) หรือ การทำรัฐประหาร (Coup d'etat) ภายในดินแดนดังกล่าวเพื่อล้มล้างรัฐบาลเดิม หรือระบอบการปกครองเดิม แล้วเกิดการยึดอำนาจขึ้น โดยฝ่ายที่ทำการยึดอำนาจนั้นได้เข้ามาควบคุมและบริหารจัดการแทนที่รัฐบาลชุดเดิม จึงทำให้รัฐบาลชุดเก่านั้นต้องลี้ภัยมาใช้ดินแดนในรัฐอื่นเพื่อจัดตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นขึ้นซึ่งส่วนมากมักจะเกิดขึ้นในดินแดนของประเทศโลกที่3¹⁶

ในงานเขียนฉบับนี้ เนื่องจากการทำรัฐประหารเป็นสาเหตุที่มีโอกาสเกิดขึ้นมากที่สุด และการทำรัฐประหารครั้งล่าสุดที่เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 นั้น เกือบจะทำให้เกิดโอกาสในการจัดตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นแก่ประเทศไทยแล้ว หากในตอนนั้นผู้นำประเทศตัดสินใจกระทำการดังกล่าวเช่นนี้ ผู้เขียนจึงขออธิบายสาเหตุอันเกิดจากรัฐประหารเพิ่มเติม ดังนี้

รัฐประหาร (Coup d'etat)¹⁷ หมายถึง การโค่นล้มรัฐบาลหรือการปลดรัฐบาลออกโดยผ่านวิธีการที่นอกเหนือจากที่มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างฉับพลัน¹⁸ โดยถือเป็นการ

¹⁵ Burns H. Weston, Richard A. Falk and Anthony A. D'amato, International Law and World Order, (Minnesota: West Publishing Co., 1980), pp.277.

¹⁶ Graham Evans and Jeffrey Newnham, *supra note 4*, pp.101.

¹⁷ Coup d'etat เป็นภาษาฝรั่งเศส หมายถึง “stroke of the state” or “blow to the government”

¹⁸ Graham Evans and Jeffrey Newnham, *supra note 4*, pp.100.

เปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างหนึ่ง ซึ่งในทางปฏิบัติ มักจะมีการเข้าควบคุมกำลังทหารบางส่วนที่เป็นกองกำลังในการปฏิบัติการดังกล่าว และฝ่ายที่ทำการรัฐประหารนี้บางครั้งมักจะปฏิบัติการโดยเข้าแทรกซึมทำตัวเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรต่างๆ ในรัฐและเข้ายึดอำนาจเข้าแทนที่รัฐบาลชุดเดิม¹⁹ และควบคุมหน่วยงานที่สำคัญ เครื่องมือการสื่อสาร และสาธารณูปโภคที่สำคัญ

ความสำเร็จของการทำรัฐประหารนั้นจะเกิดขึ้นถ้าฝ่ายตรงข้ามไม่สามารถบังคับขับไล่ให้ฝ่ายที่ทำการรัฐประหารออกจากที่ตั้งได้ และได้ปล่อยให้ฝ่ายที่ทำการรัฐประหารนั้นจัดระเบียบการวางกำลังต่างๆ และทำให้ประชาชนและกองกำลังทหารที่เหลือยอมรับได้โดยไม่ต้องมีการประท้วง และท้ายสุดคือการอ้างความชอบธรรมในการปกครอง

รัฐประหารเกิดขึ้นบ่อยครั้งในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 เช่น ในประเทศแถบลาตินอเมริกา อาทิ บราซิล ชิลี อาร์เจนตินา หรือในประเทศแถบยุโรป อาทิ สเปน ไชปรัส กรีซ หรือ แม้แต่ในเอเชียหรือ แอฟริกา ด้วยเช่นกัน และจะเห็นได้ว่าโดยส่วนมากประเทศที่จะเกิดการทำการรัฐประหารขึ้นมักจะเป็นประเทศกำลังพัฒนา

ในบางที่ การทำการรัฐประหารนั้นอาจเกิดขึ้นด้วยเหตุที่ว่าประเทศที่เป็นมหาอำนาจใช้เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่ใช้แทนการบุกหรือรุกรานโดยตรงต่อประเทศที่มีขนาดเล็กกว่า ซึ่งในอดีตมักเป็นการทำการรัฐประหารโดยฝ่ายทหาร แต่ในระยะหลังการทำการรัฐประหารมักเปลี่ยนวิธีการเป็น การแต่งตั้งผู้นำพลเรือนที่เชื่อใจได้ขึ้นมา โดยกลุ่มฝ่ายทหารจะไม่ใช้อำนาจเองโดยตรง ซึ่งการทำการรัฐประหารด้วยวิธีการเช่นนี้จะส่งผลให้การกระทำดังกล่าวนั้นมีความชอบธรรมมากยิ่งขึ้น

รูปแบบของการทำการรัฐประหารอาจแบ่งได้ 4 รูปแบบด้วยกัน อันได้แก่

(ก) รัฐประหารแบบก้าวหน้า (Breakthrough Coups) หมายถึง การกระทำรัฐประหารที่ขับไล่รัฐบาลเดิม และสร้างระบอบการปกครองขึ้นมาใหม่ ซึ่งมักนำโดยนายทหารชั้นประทวน

(ข) รัฐประหารแบบคุ้มครอง (Guardian Coups) หมายถึง การกระทำรัฐประหารที่มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงระบบระเบียบในการบริหารประเทศ ความมีประสิทธิผล หรือการกำจัดการฉ้อราษฎร์บังหลวง ซึ่งเปรียบเสมือนการเล่นเก้าอี้ดนตรี เท่านั้น กล่าวคือ เป็นการรัฐประหารที่ไม่มุ่งการเปลี่ยนแปลงความคิดพื้นฐานและโครงสร้างของอำนาจ ซึ่งมักจะนำโดยนายทหารอาวุโส

¹⁹ Edward Collins, Jr. and Timothy M. Cole, "Regime Legitimation in Instances of Coup-Caused Governments-in-exile: The Case of Presidents Makarios and Aristide", *Journal of International Law and Practice*, 5 (Summer 1996): pp. 201. (5 J. Int'l L. & Prac. 199)

(ค) รัฐประหารแบบคัดค้าน (Veto Coups) หมายถึง การกระทำรัฐประหารที่นำโดย นายทหารอาวุโส และ เกิดขึ้นโดยที่มีการคัดค้านและการขับเคลื่อนทางสังคม หรือประชาชน ซึ่ง มักจะนำไปสู่การนองเลือด

นอกจากการทำรัฐประหาร 3 รูปแบบข้างต้นแล้ว อาจกล่าวได้ว่ายังมีการกระทำรัฐประหาร อีกรูปแบบหนึ่งที่พอจะหยิบยกมาอธิบายได้

(ง) รัฐประหารแบบไม่เสียเลือดเนื้อ (Bloodless Coups) หมายถึง การกระทำรัฐประหารที่ ไม่มีเหตุการณ์รุนแรงเข้ามาเกี่ยวข้อง เป็นการใช้การคุกคามข่มขู่ที่เพียงพอที่จะบังคับให้รัฐบาลเดิม ต้องลงจากอำนาจ ตัวอย่างเช่น การขึ้นสู่อำนาจของประธานาธิบดี เปเรซ มูซาราฟ แห่งปากีสถานในปี 1999 หรือกรณีการรัฐประหารโดยคณะในตรีความมั่นคงแห่งชาติต่อรัฐบาลอดีตนายกรัฐมนตรี ทักษิณ ชินวัตร เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ที่ต่างได้รับคำล่ำลือว่าเป็นการทำรัฐประหารที่เรียบร้อย ที่สุดเท่าที่เคยมีการรัฐประหารมาและไม่มีการเสียเลือดเนื้อใดๆ และปราศจากการต่อต้านจาก ประชาชน เป็นต้น

ในส่วนของผลกระทบของการทำรัฐประหารนั้นสามารถอธิบายได้ ดังนี้

(ก) การทำรัฐประหารกับกฎหมายระหว่างประเทศ

โดยธรรมชาติของการทำรัฐประหารนั้น ตัวมันเองคือการทำลายระบอบการปกครองที่มีอยู่ แล้วสถาปนาระบอบการปกครองใหม่ขึ้นมา ซึ่งไม่ว่าระบอบใหม่จะเป็นระบอบอะไร แต่หากการ เปลี่ยนแปลงนั้นรัฐบาลใหม่สามารถควบคุมสถานการณ์ทุกอย่างให้อยู่ในการควบคุมได้ด้วยดีแล้ว และเกิดขึ้นเป็นรัฐบาลใหม่อันเป็นส่วนหนึ่งขององค์ประกอบความเป็นรัฐ ทำให้ความเป็นรัฐนั้น สมบูรณ์ขึ้นมา ก็ย่อมจะเกิดความชอบด้วยกฎหมายของความเป็นรัฐขึ้นมาได้ เพราะการ เปลี่ยนแปลงรัฐบาลนั้น ไม่ได้ทำให้การดำรงอยู่ของความเป็นรัฐหายหรือขาดตอนไป กล่าวอีกนัย หนึ่งก็คือ ในทางกฎหมายระหว่างประเทศแล้วนั้น การดำรงอยู่ของรัฐจะเกิดขึ้นต่อเมื่อรัฐบาลอันเป็น องค์อธิปัตย์แห่งรัฐนั้นสามารถออกคำสั่งควบคุมดินแดนของตนซึ่งมีอยู่เป็นอาณาเขตที่แน่นอน และการอำนาจในการควบคุมนั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นตราบไต่ความเป็นรัฐยังคงอยู่ การ เปลี่ยนแปลงรัฐบาลโดยการทำรัฐประหารที่ประสบผลสำเร็จและมีประสิทธิภาพในการควบคุม ดินแดนแล้วนั้นจะไม่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงแก่ความเป็นรัฐแต่อย่างใด²⁰

²⁰ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Translate by Anders Wedberg, (Cambridge: Harvard University Press, 1949), pp.219.

และเนื่องจาก ในทางกฎหมายระหว่างประเทศนั้นมิได้ห้ามให้มีการทำรัฐประหาร ความสำเร็จในการทำรัฐประหารอันนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองภายในของรัฐหนึ่งๆ ไม่ได้ส่งผลต่อสถานะของความเป็นรัฐที่มีอยู่เดิมแล้ว จึงอาจกล่าวได้ว่า ความสำเร็จจากการทำรัฐประหารนั้นในทางกฎหมายระหว่างประเทศมองว่าเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องอันเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงระบอบภายใน²¹ หรือกิจการภายในของรัฐ (Domestic affairs)²² นั่นเอง ซึ่งรัฐบาลใหม่ที่เกิดจากความเปลี่ยนแปลงนี้จะเป็นที่ยอมรับจากนานาประเทศหรือรัฐบาลอื่นหรือไม่อย่างไรนั้นก็เป็นเรื่องของการรับรองรัฐบาลซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

(ข) การรับรองรัฐบาลที่มีการรัฐประหาร

เมื่อมีการทำรัฐประหารเกิดขึ้น จนเกิดการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองหรืออาจเป็นแค่เพียงการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ประเด็นที่จะเกิดขึ้นตามมาก็คือ การให้การรับรองแก่รัฐบาลที่เกิดขึ้นใหม่ หรือขึ้นมาแทนที่รัฐบาลเก่า ซึ่งประเด็นการรับรองรัฐบาลนี้เองมักจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อการเปลี่ยนแปลงเช่นนั้นมิได้เกิดขึ้นโดยเป็นไปตามรัฐธรรมนูญของรัฐดังกล่าว เช่น การปฏิวัติ หรือการทำรัฐประหาร จนเป็นเหตุให้เกิดการอ้างความชอบธรรมในการเป็นรัฐบาลมากกว่า 2 ฝ่าย และเนื่องจากการรับรองรัฐบาลนั้นเป็นการกระทำอย่างหนึ่งในทางกฎหมายระหว่างประเทศ จึงอธิบายได้ดังนี้

- การให้การรับรองในทางกฎหมายระหว่างประเทศนั้นถือเป็นการกระทำฝ่ายเดียวของรัฐ กล่าวคือ การรับรองรัฐบาล เป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาฝ่ายเดียวของรัฐหนึ่งในการให้การรับรองรัฐบาลอื่น มิใช่การตกลงกันระหว่างรัฐที่ให้การรับรองกับรัฐที่ได้รับการรับรองไม่ และโดยเจตนาของรัฐบาลที่ให้การรับรองนั้นมุ่งหมายจะถือเอาว่ารัฐบาลที่ได้รับการรับรองเป็นผู้แทนของรัฐ และมีหน้าที่ในการทำกิจการต่างๆ แทนรัฐนั้นๆ

- การให้การรับรองรัฐบาลหรือไม่ เป็นดุลพินิจโดยแท้ของแต่ละรัฐ เนื่องจากการรับรองรัฐบาลนั้นเป็นธรรมเนียมที่ปฏิบัติกัน และอาจจะรับรองโดยนิตินัยหรือโดยพฤตินัยก็ได้²³ ไม่มีกฎหมายระหว่างประเทศที่กำหนดไว้ถึงหน้าที่การให้การรับรองรัฐบาล การที่รัฐหนึ่งๆ จะให้การรับรองรัฐบาลที่เกิดขึ้นจากการรัฐประหารหรือไม่ อาจมองความเหมาะสมและปัจจัยที่มาจากหลายอย่าง เช่น ผลประโยชน์ทางการเมือง หรือเศรษฐกิจ ความสัมพันธ์ทางการทูต เป็นต้น

²¹ *Ibid*, pp.221.

²² ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, “ผลกระทบทางกฎหมายของรัฐประหารในทางระหว่างประเทศ”, *ฟ้าเดียวกัน*, เล่มที่ 1, ปีที่ 5, น.133, (มกราคม-มีนาคม 2550).

²³ Christopher C.Joyner, *International law in the 21st century*, pp.48.

(ค) การทำรัฐประหารอันเป็นสาเหตุที่นำไปสู่การตั้งรัฐบาลพลัดถิ่น

หากจะกล่าวถึงการทำรัฐประหารอันนำไปสู่การตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นแล้วนั้น ในประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา สารนิพนธ์ฉบับนี้ได้ยกตัวอย่างบางประเทศที่เคยเกิดเหตุการณ์ดังกล่าวขึ้นอธิบายแล้ว จะเห็นได้ว่า มีความพยายามในการที่จะจัดตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นอยู่หลายครั้งหลังจากเกิดการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองโดยการทำรัฐประหาร ซึ่งรัฐบาลฝ่ายที่ต้องถูกบีบให้ออกจากประเทศเพื่อไปตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นนั้น มีความมุ่งหมายที่จะต่อต้านการทำรัฐประหารและต้องการที่จะกลับคืนสู่อำนาจในการบริหารประเทศเหมือนเดิม โดยใช้ “รัฐบาลพลัดถิ่น” ดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการต่อสู้ ต่อต้าน และช่วงชิงอำนาจนั้นคืนมา ซึ่งโดยผลท้ายที่สุดของความพยายามของฝ่ายที่ตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นนั้นอาจจะได้รับการยอมรับจากประชาชนของตนหรือประชาคมระหว่างประเทศหรือไม่ก็ได้ ซึ่งหากมีการให้การสนับสนุนแก่รัฐบาลพลัดถิ่นดังกล่าวแล้ว เป็นเรื่องที่น่าพอใจว่าฝ่ายที่เป็นผู้ก่อรัฐประหารขึ้นย่อมได้รับการประณามการกระทำของฝ่ายตนจากรัฐที่ให้การยอมรับหรือรับรองฝ่ายที่ตั้งรัฐบาลพลัดถิ่น และอาจไม่ได้รับการสนับสนุนให้ถือว่าเป็นตัวแทนแห่งรัฐนั้น ซึ่งจะส่งผลต่อการกระทำที่มีผลในทางระหว่างประเทศทั้งสิ้น

อนึ่ง การทำรัฐประหารนั้น ดังที่กล่าวมาแล้วว่าจะต้องเกิดขึ้นโดยการเข้ายึดอำนาจของฝ่ายหนึ่ง และมีการบีบบังคับให้อีกฝ่ายหนึ่งต้องหลุดพ้นจากการเป็นรัฐบาล ซึ่งฝ่ายที่ถูกกระทำนั้น บางครั้งอาจแสดงการยอมแพ้ สละซึ่งอำนาจแห่งรัฐบาลโดยดุสติ พร้อมทั้งไม่คิดที่จะต่อต้าน หรือตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นขึ้นเพื่อแย่งชิงอำนาจของตนคืนมาแต่อย่างใดก็ได้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า นอกจากจะมองในเรื่องของปัจจัยต่างๆในการตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นแล้วนั้น ส่วนหนึ่งเป็นเรื่องแนวความคิดของผู้นำประเทศหรือผู้นำรัฐบาลที่ถูกทำรัฐประหารด้วยนั่นเองว่า ยอมรับได้หรือไม่กับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวซึ่งเกิดขึ้นในวิถีทางที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งรัฐตน

ซึ่งเมื่อมีการตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นเป็นผลสำเร็จแล้วนั้น ก็จะทำให้เกิดรัฐบาลขึ้นถึงสองรัฐบาลที่อ้างความชอบธรรมในการปกครองรัฐฯหนึ่ง ซึ่งในความเป็นจริงแล้วจะมีเพียงรัฐบาลเดียวที่จะเป็นรัฐบาลโดยชอบด้วยกฎหมายของรัฐนั้นในสายตาของรัฐต่างประเทศ ซึ่งรัฐบาลที่มีความชอบธรรมดังกล่าวอาจจะเป็นฝ่ายที่เป็นรัฐบาลพลัดถิ่นหรือไม่ก็ได้ และถ้าเป็นเช่นนั้นแล้ว ก็ย่อมแสดงให้เห็นได้ว่า การไม่มีดินแดน หรือการไม่ได้ควบคุมอำนาจประชาชนอย่างแท้จริงในรัฐตนนั้น มิได้เป็นอุปสรรคต่อการที่จะใช้อำนาจในฐานะที่ตนเป็นรัฐบาลแต่อย่างใด กล่าวคือ แม้จะได้ชื่อว่าเป็น “รัฐบาลพลัดถิ่น” ก็ตาม แต่ยังคงมีอำนาจอันชอบธรรมในการบริหารจัดการกิจการภายในรัฐตนได้ โดยมีผลทั้งในทางกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศด้วย

2.3 ปัจจัยในการเกิดรัฐบาลพลัดถิ่น

2.3.1 ปัจจัยภายใน

การจัดตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นนั้นความเป็นไปได้ของความสำเร็จส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับ การได้รับการสนับสนุนจากคนชาติของตน หรือประชาชนที่อยู่ภายในประเทศ²⁴ ต่อการยอมรับว่ารัฐบาลพลัดถิ่นดังกล่าวเป็นรัฐบาลแห่งรัฐตนแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งถือว่าเป็นกำลังสนับสนุนหลักส่วนหนึ่งที่จะมีผลต่อนานาชาติในการยอมรับรองรัฐบาลที่มีการพลัดถิ่นนั้นด้วย โดยประชาชนที่อยู่ภายในประเทศนั้นอาจมีแรงสนับสนุนโดยตรงต่อรัฐบาลที่พลัดถิ่นไปหรืออาจมีแรงต่อต้านรัฐบาลรักษาการที่ยังอยู่ในประเทศ

2.3.2 ปัจจัยภายนอก

นอกจากปัจจัยภายในแล้ว ในทางกลับกัน ปัจจัยภายนอกก็ยังส่งผลถึงความสำเร็จของการจัดตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นด้วยเช่นกัน ซึ่งปัจจัยภายนอกในที่นี้คือ การได้รับแรงสนับสนุนจากรัฐบาลต่างๆ ประชาคมระหว่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ รวมทั้งแรงสนับสนุนจากคนรัฐตนที่อยู่ในต่างประเทศ²⁵ ว่ารัฐบาลที่พลัดถิ่นนั้นเป็นรัฐบาลที่เป็นผู้แทนของรัฐที่ตนอ้างสิทธินั้นแต่เพียงผู้เดียวในการทำกิจการที่เกี่ยวข้องกันระหว่างรัฐอื่นๆ กับรัฐตน การแสดงท่าทีของประชาคมระหว่างประเทศ ซึ่งรัฐที่จะแสดงออกการสนับสนุนการพลัดถิ่นดังกล่าวเป็นอันดับต้นๆ คงหนีไม่พ้น รัฐที่ยินยอมให้ใช้ดินแดนของตนเป็นที่ตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นนั่นเอง ซึ่งเป็นปัจจัยแรกที่ต้องเกิดขึ้นในเวลาที่จะมีการพลัดถิ่นเลย และหลังจากนั้นก็จะเป็นเรื่องของ การขอการยอมรับจากรัฐอื่นที่จะให้การรับรองตามมา ซึ่งปัจจัยหลังนี้ มักจะเป็นเรื่องของปัจจัยทางการเมืองที่จะส่งผลต่อความเป็นรัฐบาลโดยชอบด้วยกฎหมายของรัฐบาลพลัดถิ่นนี้

²⁴ Yossi Shain, Governments-in-exile in contemporary world politics, (New York: Routledge, 1991), pp.224.

²⁵ ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 16, น.136.

2.4 ตัวอย่างรัฐบาลที่มีการพลัดถิ่น

2.4.1 ไชปรัส

ในกรณีของสาธารณรัฐไชปรัสนั้น มีเรื่องราวและความพยายามหลายต่อหลายครั้งในการพยายามลอบสังหารประธานาธิบดี Makarios เพื่อล้มล้างรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐไชปรัส จนกระทั่งเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม ค.ศ. 1974 รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งโดยมี ประธานาธิบดี Makarios ซึ่งถูกกองกำลัง Cypriot National Guard ซึ่งมี Nicos Sampson เป็นผู้นำรัฐประหารภายใต้การสนับสนุนของรัฐบาลกรีซ

โดยสาเหตุของการทำรัฐประหารนี้เชื่อว่าน่าจะมาจากหลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนเป็นรัฐอิสระโดยมีผู้นำคือ ประธานาธิบดี Makarios ในปี 1960 สาธารณรัฐไชปรัสได้ถูกทำทลายจากการคุกคามที่เป็นอันตรายต่อการคงอยู่แห่งอิสรภาพแห่งรัฐ ซึ่งมีปัจจัยสำคัญ 3 ประการ²⁶

ประการแรก คือ The idea of Enosis with Greece ซึ่งเป็นความคิดที่เกิดขึ้นในหมู่ชนชาติกรีก ซึ่งมีอยู่ประมาณ 80% ของประชากรในไชปรัส ในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงเป็นสาธารณรัฐ แต่เมื่อเวลาผ่านไป ความน่าสนใจของความคิดนี้ก็ถูกลบเลือนไป ในปี 1974 ประธานาธิบดี Makarios ได้จัดตั้งนโยบายสำหรับการเป็นรัฐอิสระ และด้วยแรงสนับสนุนอย่างล้นหลามจากประชากรส่วนใหญ่ที่เป็นชาวไชปรัส ความคิด Enosis จึงได้ถูกผลักดันไปเป็นเพียงประวัติศาสตร์ของรัฐนี้

ประการที่สอง คือ นโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา เพนตากอนต้องการให้เกาะต่างๆ อยู่ภายใต้การปกครองของกรีซและตุรกี และจะได้ใช้สถานที่นี้เป็นฐานของ NATO แต่ความคิดนี้ไม่ได้รับการยอมรับจากประธานาธิบดี Makarios ไชเวียต หรือสหประชาชาติ

ประเด็นที่สาม คือ นโยบายของประเทศกรีซ หลังจากปี 1967 เมื่อผู้ที่ครองอำนาจเป็นทหารฝ่ายขวา ซึ่งนโยบายของกรีซแสดงความประสงค์ที่จะเข้ายึดครองดินแดนไชปรัสโดยการใช้อำนาจ

หลังจากที่มีการทำรัฐประหารนี้เอง ประธานาธิบดี Makarios ได้ทำการลี้ภัยไปอยู่ในประเทศอังกฤษ และจัดตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นขึ้น โดยใช้เวทีของสหประชาชาติ ชี้แจงให้นานาประเทศทราบ และจนท้ายสุดได้กลับคืนสู่อำนาจเป็นผลสำเร็จ

²⁶ Edward Collins, Jr. and Timothy M. Cole, *supra note 13*, pp.203 – 204.

แม้ว่าในสภาวการณ์ที่มั่นคงแห่งสหประชาชาติ สหรัฐแสดงตัวว่าจะไม่สนับสนุนมติที่ตำหนิ การกระทำรัฐประหารของกรีซ

ในทางตรงกันข้าม รัฐอื่นๆ กลับแสดงการยอมรับถึงการมีอยู่ของรัฐบาลพลัดถิ่นของ Makarios และแสดงถึงจุดยืนในการไม่เห็นด้วยกับการเข้าแทรกแซงของกรีซ

หลักฐานที่เห็นได้ชัดที่สุดของการยอมรับจากนานาชาติ ได้แก่ UN ซึ่งได้มีการเรียกประชุม สภาความมั่นคงวาระเร่งด่วนขึ้น ซึ่งต่อมาในวันที่ 18 กรกฎาคม 1974 ได้มีการตัดสินใจในการประชุมอย่างไม่เป็นทางการว่าจะยอมรับประธานาธิบดี Makarios ว่าเป็นผู้นำของรัฐ

ในวันที่ 19 กรกฎาคม 1974 ประธานาธิบดี Makarios ได้กล่าวต่อสภาความมั่นคงแห่ง สหประชาชาติในฐานะประธานาธิบดี โดยร้องขอให้สมาชิกสภาความมั่นคงพยายามอย่างสุด ความสามารถในการยุติสถานการณ์ที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์อันเกิดจากการรัฐประหารที่เกิดขึ้นอยู่ นี้ และย้ำให้สภาความมั่นคงเรียกร้องให้มีการถอนกองกำลังของกรีซออกจากไซปรัส เพื่อเป็น การยุติการกระทำเช่นนั้น

และในวันต่อมา สภาความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้มีมติอย่างเป็นทางการรับข้อ มติในเรื่องของการยุติเหตุการณ์และการร้องขอการถอนกองกำลังซึ่งร้องขอโดย ประธานาธิบดี Makarios แห่งสาธารณรัฐไซปรัส

และท้ายที่สุดมติดังกล่าวก็ได้รับการยอมรับโดยปริยายจากทั้งรัฐบาลโดยชอบด้วย กฎหมายของประธานาธิบดี Makarios และประเทศกรีซที่ซึ่งก่อเหตุการณ์รัฐประหารอันน่าประณามนี้

2.4.2 เฮติ

การทำรัฐประหารในเฮตินั้นเกิดขึ้นในช่วงที่ Jean-Bertrand Aristide เป็นประธานาธิบดี แห่งประเทศเฮติ โดยมีการทำรัฐประหารโค่นล้มรัฐบาลของ Aristide ขึ้นเมื่อวันที่ 30 กันยายน 1991 ซึ่งเป็นช่วงเวลาไม่ถึง 7 เดือนนับแต่ได้เข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดี โดยประธานาธิบดี Aristide ได้ ถูกขับไล่โดยกองกำลังทหาร ซึ่งนำโดย นายพลจัตวากองทัพบก Raoul Cedras ได้ทำการก่อการ รัฐประหารโดยได้เข้าทำการยึดสถานีตำรวจใน Port-au-Prince อันเป็นเมืองท่าในเฮติ และยึดฐาน ที่ตั้งกองกำลังทหารที่อยู่ใกล้กับเมืองหลวง ในขณะที่นั้น ประธานาธิบดี Aristide ซึ่งพักอยู่ที่บ้านพัก พร้อมนายทหารคนสนิทและคณะผู้ติดตามได้ถูกลอบยิง และนายทหารฝ่ายกบฏเหล่านั้นยังได้ยึด พระราชวังและจับกุมตัว ประธานาธิบดี Aristide ไว้ด้วย ซึ่งต่อมาฝ่ายที่ก่อรัฐประหารได้ตัดสินใจไว้ชีวิตและขับไล่ ประธานาธิบดี Aristide ออกจากเฮติ ด้วยความช่วยเหลือจากการเจรจาของตัวแทน

ทางการทูตจากเวเนซุเอลา ฝรั่งเศสและสหรัฐอเมริกา และได้ลี้ภัยไปอยู่ที่ เมืองคาราคัส ในประเทศเวเนซุเอลา²⁷

โดยในทันทีที่มีการรัฐประหารเกิดขึ้น องค์การนาารัฐอเมริกัน (Organization of American States หรือ OAS) และ องค์การสหประชาชาติ ได้แสดงออกอย่างชัดเจนถึงการปฏิเสธความชอบด้วยกฎหมายของรัฐบาลโดยพฤตินัยที่เข้าควบคุมรัฐบาลเฮติอยู่ในขณะนั้น และได้ให้การรับรองรัฐบาลที่พลัดถิ่นว่าเป็นรัฐบาลของประเทศเฮติแต่เพียงผู้เดียว นอกจากนี้ยังได้ใช้มาตรการทางเศรษฐกิจในการบีบบังคับและขับไล่รัฐบาลอันเกิดจากการรัฐประหารดังกล่าวอีกด้วย²⁸

หลังจากเกิดเหตุการณ์รัฐประหารในครั้งนั้น ในส่วนของประธานาธิบดี Aristide นั้น ก็ได้พยายามใช้วิธีการอย่างมากเพื่อให้ได้กลับคืนสู่ตำแหน่งประธานาธิบดี ซึ่งก็ได้รับแรงสนับสนุนอย่างมากจากผู้สนับสนุนทั้งภายในประเทศและประชาคมระหว่างประเทศ ซึ่งได้ปฏิเสธความชอบด้วยกฎหมายของรัฐบาลโดยพฤตินัยที่มีอำนาจควบคุมเหนือดินแดนอยู่ในขณะนั้น²⁹ ตัวอย่างเช่น OAS หรือ UN ดังที่กล่าวมาแล้ว เป็นต้น รวมทั้งได้ใช้วิธีการชี้แจงผ่านองค์การสหประชาชาติเช่นเดียวกับกรณีของประธานาธิบดี Makarios สาธารณรัฐไซปรัส

ในระหว่างที่มีการพลัดถิ่นนั้น ประชาคมระหว่างประเทศได้ให้ความช่วยเหลือในการกลับคืนสู่อำนาจของประธานาธิบดี Aristide อยู่อย่างต่อเนื่อง แต่ยังไม่ประสบผลสำเร็จ จนกระทั่งคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ออกข้อมติที่ 940 ในปี ค.ศ. 1994³⁰ อนุญาตให้มีการกระทำใดๆก็ตามที่เป็นการผลักดันหรือทำให้หัวหน้ากองกำลังทหารออกไปจากประเทศเฮติ และให้มีการกลับคืนสู่อำนาจของประธานาธิบดีที่มาจากการเลือกตั้งและทำให้รัฐบาลเฮติกลับคืนสู่อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายดั้งเดิม

ข้อมติดังกล่าวส่งผลให้สหรัฐอเมริกาเตรียมกองกำลังเพื่อที่จะบุกเข้าไปในเฮติ ซึ่งในที่สุดก็มีการใช้วิธีการทางการทูตอีกครั้ง โดยมีการเข้าไปทำข้อตกลงกันเมื่อวันที่ 18 กันยายน 1994 เพื่อให้มีการถอนกำลังในวันที่ 15 ตุลาคม 1994 และให้ประธานาธิบดี Aristide กลับคืนสู่อำนาจอีกครั้ง

²⁷ Edward Collins, Jr. and Timothy M. Cole, *supra note 13*, pp. 221.

²⁸ Brad R. Roth, Governmental Illegitimacy in International Law, (New York: Clarendon Press, 1999), p.367.

²⁹ Gerhard von Glahn, Law Among Nations : An Introduction to Public International Law, 4th Edition, (New York: Macmillan Publishing Co.,Inc.,1981), pp.146.

³⁰ ดู S/RES/940 (1994) ของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ

ในท้ายที่สุด นายพลจัตวากองทัพบก Raoul Cedras และหัวหน้าคณะทำงานต่างก็ยอมสละรัฐบาลเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม และมุ่งไปลี้ภัยยังประเทศปานามา และประธานาธิบดี Aristide ได้กลับสู่ประเทศเฮติอีกครั้งในวันที่ 15 ตุลาคม 1994 ดังกล่าว³¹

ในกรณีของรัฐประหารในเฮตินี้เอง อาจมองได้ว่า หลักการให้การรับรองรัฐบาลโดยคำนึงถึงการควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพ (Effective Control) ไม่ได้นำมาพิจารณาเลยในกรณีที่เกิดขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากการให้การรับรองหรือการสนับสนุนโดยทันทีจากประชาคมระหว่างประเทศ และมีอยู่อย่างต่อเนื่องตลอดเวลาในระหว่างที่มีการพลัดถิ่น โดยเฉพาะการออกข้อมติที่ 940 ของคณะมนตรีความมั่นคง เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ประธานาธิบดี Aristide

จะเห็นได้ว่า มุมมองของการพิจารณาปัจจัยในการให้การรับรองรัฐบาลได้เปลี่ยนไปจากเดิม ซึ่งมักพิจารณาถึงการควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพของรัฐบาลที่อ้างความชอบธรรมด้วยเสมอ จึงทำให้รัฐบาลที่เกิดขึ้นจากการรัฐประหารในเฮตินี้ไม่ได้รับการรับรองจากรัฐใดเลยแม้จะมีการควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพเหนือดินแดนดังกล่าวก็ตาม

นอกจากนี้หลักจากมีการคืนสู่อำนาจอีกครั้งของประธานาธิบดี Aristide แล้วนั้น คณะมนตรีความมั่นคงยังแสดงออกซึ่งการให้การรับรองโดยชัดแจ้งต่อการขึ้นเป็นผู้นำของเฮติของประธานาธิบดี Aristide อีกด้วย และได้ยกเลิกมาตรการบงคับทางเศรษฐกิจที่ใช้อยู่ในช่วงที่ประธานาธิบดี Aristide พลัดถิ่นอยู่นอกประเทศ

2.4.3 ทิเบต

เมื่อวันที่ 10 มีนาคม ค.ศ. 1959 องค์ดาไลลามะและคณะบุคคลในรัฐบาลทิเบต ได้หลบหนีออกไปจากประเทศ พร้อมด้วยประชาชนที่ลี้ภัยติดตามไปส่วนหนึ่ง และได้แสวงหาที่หลบภัยในอินเดีย และในประเทศเพื่อนบ้านอันใกล้เคียง หลังจากการปราบปรามด้วยความรุนแรงของจีนต่อการจลาจลของชาวทิเบตที่ต่อต้านการยึดครอง และในช่วงของการอาศัยอยู่ต่างถิ่น รัฐบาลทิเบตได้จัดตั้ง "รัฐบาลพลัดถิ่น" ขึ้น ซึ่งถูกเรียกว่า "องค์การบริหารของชาวทิเบตส่วนกลาง" โดยรัฐบาลพลัดถิ่นทิเบตนี้เป็นที่รู้จักในการใช้ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยสมัยใหม่ กฎหมายใหม่ของชาวทิเบตพลัดถิ่นนี้ ได้ถูกปรับใช้เพื่อดูแลและปกครอง โดยองค์การบริหารของชาวทิเบตส่วนกลาง

³¹ Edward Collins, Jr. and Timothy M. Cole, *supra note 13*, pp. 228.

องค์กรนี้ทำหน้าที่บริหารทุกสิ่งทุกอย่าง ที่เกี่ยวกับชาวทิเบต และทำหน้าที่บูรณะความเป็นเอกราช และอิสระของชาวทิเบตทั้งหมด

โดยการจัดตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นดังกล่าว นำโดยองค์ดาไลลามะ และมีคณะผู้ช่วยได้แก่ คณะรัฐมนตรี ซึ่งจะถูกละทิ้งจาก "ผู้แทนของกลุ่มสมาชิกประชาชนชาวทิเบตหรือ ATPD" กลุ่มนี้ได้ทำหน้าที่เป็นรัฐบาลของชาวทิเบตพลัดถิ่น และสมาชิกทั้งหมดในกลุ่มนี้จะถูกละทิ้งโดยประชาชน ซึ่งในขณะที่มีการพลัดถิ่นนั้น ประเทศอินเดียในฐานะที่เป็นประเทศที่ยินยอมให้มีการใช้ดินแดนในการตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นได้ออกมาให้การรับรองรัฐบาลขององค์ดาไลลามะว่าเป็นรัฐบาลแห่งทิเบต เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน ค.ศ.1959 และหลังจากนั้นไม่นานรัฐมนตรีกระทรวงต่างประเทศของอินเดียยังได้ออกมาชี้แจงถึง ความยินดีที่จะให้องค์ดาไล ลามะ เข้ามาลี้ภัยในประเทศอินเดีย และจะไม่ให้การรับรองฝ่ายใดที่อ้างว่าเป็นรัฐบาลแห่งทิเบตนอกจากรัฐบาลขององค์ดาไล ลามะซึ่งเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในประเทศอินเดียในขณะนี้³²

สำหรับชาวทิเบตอาศัยอยู่ในต่างประเทศแล้วนั้น จะถือว่ารัฐบาลพลัดถิ่นที่นำโดยองค์ดาไลลามะ เป็นรัฐบาลที่ถูกต้องตามกฎหมายเพียงรัฐบาลเดียวของชาวทิเบต

ในขณะนี้แม้จะเป็นเวลากว่า 40 ปีแล้ว แต่ความเป็นรัฐบาลพลัดถิ่นทิเบตนั้นทำให้เข้าใจได้ และแสดงให้เห็นว่า แม้จะไม่มีการให้การรับรองจากรัฐใดก็ตาม แต่ทิเบตยังคงเป็นรัฐบาลพลัดถิ่นที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดในประวัติศาสตร์ที่เคยมี ซึ่งในการพิจารณาการรับรองรัฐบาลพลัดถิ่นทิเบตนั้น อาจแยกพิจารณาโดยมีการแยกรูปแบบของการรับรองออกเป็น 3 รูปแบบด้วยกัน³³ กล่าวคือ

(1) การรับรองในทางการเมือง (Political Recognition) เพื่อรับรองสถานะความเป็นรัฐ เป็นการที่รัฐเอกราชรัฐหนึ่งรัฐใดได้ให้การรับรองรัฐบาลใดรัฐบาลหนึ่งที่ได้อ้างว่าตนเป็นผู้ทรงอธิปไตย หรือเป็นรัฐบาลที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่จำเป็นที่จะต้องใช้วิธีการรับรองรัฐบาลที่เป็นทางการ แต่เป็นการรับรองด้วยเหตุผลทางการเมืองซึ่งแสดงออกด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม เป็นต้น

³² Marjorie Millace Whiteman, Digest of international law, (Washington: U.S. Govt. Printing Office, 1963), pp.930.

³³ Robert D. Sloane Emory, "The Changing Face of Recognition in International Law: A Case Study of Tibet", Emory International Law Review, 16 (Spring 2002): pp.109 - 110. (16 Emory Int'l L. Rev. 107)

ในกรณีของทิเบตนั้น ยังไม่ปรากฏว่ามีรัฐใดที่ได้ให้การรับรองว่ารัฐบาลพลัดถิ่นทิเบตเป็นรัฐบาล แต่กลับมีการสนับสนุนและการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมจากรัฐต่างๆ เช่น สหรัฐอเมริกา ซึ่งให้เงินช่วยเหลือรัฐบาลพลัดถิ่นทิเบตมาตลอด

เช่นนี้ จึงอาจมองได้ว่ารัฐบาลพลัดถิ่นทิเบตได้รับการรับรองในทางการเมืองสำหรับสถานะว่าเป็นรัฐบาลทิเบต ทั้งๆที่ยังเป็นการปกครองแบบไร้รัฐอยู่ก็ตาม

(2) การรับรองในทางกฎหมาย (Legal Recognition)

เป็นการรับรองซึ่งอาศัยเหตุผลทางกฎหมายในการที่จะรับรองว่ารัฐบาลนั้นเป็นรัฐบาลที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร เนื่องจากกรณีที่รัฐหนึ่งๆจะให้การรับรองรัฐบาลใดก็ตามเป็นเรื่องของดุลพินิจโดยแท้ของรัฐ เนื่องจากเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าแต่ละรัฐมีความเป็นอิสระในการให้การรับรองรัฐหรือรัฐบาล มิใช่เรื่องของหน้าที่ของรัฐที่เป็นฝ่ายรับรองแต่อย่างใด

ดังนั้น หลักเกณฑ์ที่จะบอกว่ารัฐบาลพลัดถิ่นทิเบตควรจะได้รับ การรับรองหรือไม่ อย่างไร จึงไม่ปรากฏอยู่ในหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งแต่เดิมนั้น รัฐเป็นอิสระอย่างมากในการที่จะให้การรับรองหรือไม่ก็ได้ แต่ในปัจจุบัน มีความเปลี่ยนแปลงไปโดยมีแนวโน้มมากขึ้นที่รัฐจะไม่ให้การรับรองรัฐบาลอันเกิดขึ้นด้วยวิธีการที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายแห่งรัฐนั้น

อย่างไรก็ดี ในส่วนของลักษณะของรัฐบาลพลัดถิ่นทิเบตนั้น Yossi มองว่ารัฐบาลพลัดถิ่นทิเบตเป็นรัฐบาลพลัดถิ่นโดยแท้ ซึ่งเกิดขึ้นจากการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจที่สูญเสียไปให้แก่ผู้รุกราน³⁴ และไม่สามารถบอกได้ด้วยว่ารัฐบาลพลัดถิ่นทิเบตนั้นเป็นรัฐบาลโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เนื่องจากเป็นเรื่องของดุลพินิจของรัฐตั้งที่กล่าวมาแล้ว

ด้วยเหตุนี้ การที่จะบอกว่ารัฐบาลพลัดถิ่นทิเบตเป็นรัฐบาลพลัดถิ่นในลักษณะใดนั้นก็คงเป็นไปได้เพียงแต่ข้อพิจารณาในการรับรองรัฐบาลดังกล่าวมากกว่า

(3) การรับรองโดยเอกชน (Civil Recognition)

เป็นการรับรองจากสถาบันทางเอกชน อาจจะเป็น GOs หรือ NGOs ที่มาของการที่เอกชนจะเข้ามารับรองรัฐบาลมักจะมาจากการที่รัฐบาลนั้นถูกปฏิเสธการรับรองจากรัฐอื่น จึงมีความจำเป็นทำให้เอกชนซึ่งต้องมีการติดต่อหรือปฏิสัมพันธ์กับรัฐบาลนั้นต้องเข้ามาให้การรับรอง

สำหรับรัฐบาลพลัดถิ่นทิเบตนั้น แม้จะไม่ได้รับการรับรองในทางการเมืองจากรัฐใดเลยก็ตาม แต่กลับได้รับการเรียกร้องให้มีการรับรองความชอบด้วยกฎหมายของรัฐบาลดังกล่าวอย่างมาก

³⁴ *Ibid*, pp.172.

จากองค์กรทางเอกชน ซึ่งในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมานั้น การให้การรับรองรัฐบาล มักจะมองจากปัจจัย ดังนี้³⁵

(3.1) การยังคงมีการปกครองอย่างต่อเนื่อง อันเป็นการยังคงไว้ซึ่งการเรียกร้อยโดยชอบธรรมต่ออำนาจในการที่จะปกครองเหนือดินแดนและประชากรในรัฐดังกล่าว

(3.2) การมีความสามารถของรัฐบาลในการคืนอำนาจภายใต้การให้การสนับสนุนของรัฐที่ยินยอมให้ใช้ดินแดนในการพลัดถิ่น

(3.3) ความมีประสิทธิภาพของรัฐบาลพลัดถิ่นนั้นในการที่จะปฏิบัติหน้าที่บางอย่างในนามของรัฐอธิปไตย และในการให้ความช่วยเหลือประชาชนของตนที่พลัดถิ่นไปด้วย

(3.4) การได้รับจากการสนับสนุนจากประชาชนซึ่งเป็นแรงสนับสนุนจากเอกชนที่สำคัญส่วนหนึ่งในการจัดตั้งรัฐบาลพลัดถิ่น

หากพิจารณาจากปัจจัยที่กล่าวมานี้ อาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลพลัดถิ่นทิเบตนั้น แม้ไม่ได้รับการรับรองจากรัฐใดเลยว่าเป็นรัฐบาล แต่กลับได้รับการรับรองโดยเอกชนหรือประชาชนอย่างล้นหลามว่าเป็นรัฐบาลซึ่งเป็นตัวแทนแห่งทิเบตแต่เพียงผู้เดียว เหตุที่เป็นเช่นนั้นนั้น เนื่องมาจากมีการปกครองอย่างมีประสิทธิภาพตลอดมา และ การยังคงรักษาไว้ซึ่งวัฒนธรรม และความเป็นเอกลักษณ์ของทิเบต จึงยิ่งเป็นการเสริมให้รัฐบาลพลัดถิ่นทิเบตยิ่งประสบผลสำเร็จในการให้การรับรองและยอมรับจากผู้ลี้ภัยชาวทิเบต ซึ่งปัจจุบันได้มองว่ารัฐบาลจีนนั้นเป็นเพียงรัฐต่างประเทศที่ไม่ได้รับการรับรองจากประชาชนแต่อย่างใด

³⁵ *Ibid*, pp.175.