

หลักการรับรองรัฐบาล และ การรับรองรัฐบาลพลัดถิ่น

3.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับการรับรองรัฐบาล

การรับรองรัฐบาลนั้นเกิดขึ้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล โดยการเปลี่ยนแปลงที่ว่านั้นเกิดขึ้นจากวิถีทางที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ เช่น การทำรัฐประหาร การเกิดการกบฏ หรือ การเข้ายึดครองดินแดนหรือ การแย่งชิงอำนาจ เป็นต้น⁴ และสิ่งที่ตามมาก็คือ ประเด็นคำถามที่ว่า รัฐบาลที่ถูกบีบให้ออกจากการเป็นรัฐบาลเดิมนั้น และอยู่ในฐานะรัฐบาลคู่แข่งกับรัฐบาลรักษาการยังสามารถกระทำการต่างๆในนามของรัฐนั้นได้อยู่หรือไม่⁵ และการให้การรับรองรัฐบาลนั้นจำเป็นหรือไม่ อย่างไร ซึ่งในทางกฎหมายระหว่างประเทศนั้นเป็นที่ทราบกันดีว่า การรับรองรัฐบาลนั้นไม่ใช่เป็นเรื่องของหน้าที่ของรัฐหรือรัฐบาลอื่นที่จะต้องให้การรับรองรัฐบาลที่มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด แต่กลับเป็นโอกาสแห่งการใช้ดุลพินิจอย่างแท้จริงของรัฐหรือรัฐบาลนั้นๆที่จะตัดสินใจไปในทางใดก็ได้ และสำหรับการรับรองรัฐบาลพลัดถิ่นก็เช่นกัน ไม่มีความจำเป็นใดที่รัฐบาลหนึ่งๆจะต้องมาให้การรับรองรัฐบาลที่พลัดถิ่นนั้น เว้นเสียแต่รัฐหรือรัฐบาลนั้นมีเหตุผลทางการเมืองเป็นพิเศษหรือมีเรื่องผลประโยชน์ที่ตนจะได้จากการรับรองรัฐบาลเข้ามาเกี่ยวข้อง แต่ในทางกลับกันการได้รับการรับรองจากรัฐหรือรัฐบาลหนึ่งๆสำหรับรัฐบาลที่มีการเปลี่ยนแปลงนั้นกลับเป็นความจำเป็น เนื่องจากหากปราศจากการรับรองรัฐบาลแล้ว รัฐบาลนั้นก็ปราศจากความสามารถในการดำเนินความสัมพันธ์ในทางระหว่างประเทศกับรัฐหรือรัฐบาลอื่น ถึงแม้ว่าจะเป็นรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมดินแดนของรัฐตนเพียงใดก็ตาม และในการรับรองรัฐบาลนี้เองเราอาจแบ่งทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ออกได้ดังนี้⁶

⁴ Stefan Talmon, "Recognition of Governments: An Analysis of the New British Policy and Practice," The British Year Book of International Law 1992, (1992), pp.243.

⁵ *Ibid*, pp.237.

⁶ Alina Kaczorowska, Public International Law, (London: Old Bailey Press, 2002), pp.80.

3.1.1 Objective theory

คือการที่ เมื่อรัฐใดก็ตามได้รับรองรัฐบาลหนึ่งโดยอาศัยพื้นฐานจากข้อเท็จจริงโดยไม่มีข้อสงสัยในความชอบด้วยกฎหมายของรัฐบาลนั้นว่ามีความเป็นรัฐบาลโดยชอบด้วยกฎหมายตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่ กล่าวคือ เป็นการรับรองให้แก่รัฐบาลที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมเหนือดินแดนของตน และการควบคุมเช่นว่านั้นเป็นการควบคุมอย่างต่อเนื่องติดต่อกัน⁷ ไม่ใช่เป็นรัฐบาลที่มีอำนาจเพียงบางช่วงเวลาเท่านั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นการรับรองโดยอาศัยข้อเท็จจริงที่เป็นภาวะวิสัยเป็นสำคัญ

3.1.2 Subjective theory

คือการที่ รัฐใดก็ตามที่ได้ให้การรับรองรัฐบาลใหม่โดยคำนึงถึงและเห็นชอบต่อนโยบายทางการเมืองของรัฐบาลใหม่เช่นว่านั้น⁸ ซึ่งเป็นการรับรองที่ประเทศมหาอำนาจ อย่างเช่น สหรัฐอเมริกามักใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองในการให้การรับรองรัฐบาลของรัฐที่เล็กกว่าตน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การที่รัฐใดรัฐหนึ่งให้การรับรองรัฐบาลโดยขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของรัฐตนเป็นสำคัญ อาจกล่าวได้ว่าเป็นการรับรองโดยอาศัยข้อเท็จจริงที่เป็นอัตวิสัยเป็นสำคัญ

3.1.3 Tobar Doctrine

เป็นหลักการที่ไม่ให้การสนับสนุนการรับรองรัฐบาลใดๆที่ได้อำนาจมาโดยวิธีการที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญของรัฐ เช่น การรัฐประหารหรือ การปฏิวัติ หลักการ Tobar นี้ เกิดจากแนวความคิดของ Dr.Tobar รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของเอกวาดอร์ ซึ่งหลักการนี้ได้ถูกบรรจุไว้ในสนธิสัญญาปี 1970 ลงนามโดยประเทศแถบอเมริกากลาง 5 ประเทศ⁹

⁷ Stefan Talmon, Recognition of Governments in International Law: With Particular Reference to Government in Exile, (New York: Clarendon Press, 1998), pp.80.

⁸ *Ibid*, pp.80.

⁹ วรเดช วีระเวคิน, “ความจำเป็นในการรับรองรัฐบาลในกฎหมายระหว่างประเทศปัจจุบัน,”(วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527),น.25.

สำหรับหลักการนี้ ประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาก็ได้ให้การรับรองหลักการดังกล่าว และได้นำมาปรับใช้ในกรณีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในฮอนดูรัส (1923) นิคารากัว (1927) กัวเตมาลา (1930) และเอลซัลวาดอร์ (1931)

3.1.4 Estrada Doctrine

ด้วยเหตุที่ว่า นายเอสตราดา รัฐมนตรีต่างประเทศแห่งประเทศเม็กซิโก ผู้ซึ่งว่าหลักการนี้ในปี 1930 มีความเห็นว่า การรับรองรัฐบาลอาจเป็นเครื่องมือของรัฐมหาอำนาจทั้งหลายที่อาจใช้เพื่อเหตุผลทางการเมืองหรือเพื่อต้องการบีบบังคับรัฐบาลที่ตนจะให้การรับรอง และหากรัฐบาลเช่นว่านั้นเป็นเพียงรัฐบาลของรัฐที่ไม่มีอำนาจต่อรองใดๆ หรือเป็นเพียงรัฐเล็กก็จะถูกเข้าแทรกแซงโดยรัฐที่จะให้การรับรองนั้นได้โดยง่าย นายเอสตราดาจึงไม่เห็นด้วยกับการที่จะให้มีการรับรองอย่างเป็นทางการ หรือการแสดงออกอย่างเป็นทางการถึงการรับรองรัฐบาลนั้นด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น¹⁰ โดยเห็นว่าเพียงแค่การมีความสัมพันธ์ หรือมีการติดต่อกับรัฐบาลนั้นๆ ก็เป็นการเพียงพอแล้วที่จะแสดงออกถึงการให้การรับรองรัฐบาล¹¹ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการให้การรับรองโดยปริยายนั่นเอง ซึ่งมีประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส หรือ สเปน ก็ได้ให้การสนับสนุนหลักการของนายเอสตราดาไว้ด้วยเช่นกัน¹²

3.2 รูปแบบของการรับรองรัฐบาล

3.2.1 ความเป็นรัฐบาลโดยทั่วไป

รัฐบาล คือ องค์ประกอบหนึ่งของความเป็นรัฐ โดยลักษณะของรัฐบาลที่ในทางกฎหมายระหว่างประเทศจะมองว่ารัฐบาลนั้นต้องเป็นรัฐบาลที่มีอำนาจควบคุมซึ่งดินแดนและประชากรของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพทั้งภายใน และภายนอกของรัฐของตน ซึ่งอำนาจควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพภายในรัฐของตนนั้นได้แก่ อำนาจในการใช้และตรากฎหมายภายใน ส่วนอำนาจควบคุมอย่างมี

¹⁰ Alina Kaczorowska, *supra note 3*, pp.80.

¹¹ Alina Kaczorowska, *supra note 3*, pp.81.

¹² Christopher C. Joyner, International Law in the 21st Century Rule of the Global Governance, (New York: Rowman & Littlefield Publishs, INC.) pp.48.

ประสิทธิภาพภายนอกของรัฐนั้น ได้แก่ การที่รัฐดังกล่าวสามารถแสดงออกซึ่งอำนาจของตนโดยไม่ต้องขึ้นอยู่กับรัฐอื่นใด

การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลนั้นโดยทั่วไปแล้วจะไม่มีผลกระทบต่อความเป็นรัฐและการรับรองรัฐบาลมักจะเกิดขึ้นในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนั้นเกิดจากวิถีทางที่มีได้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญของรัฐดังกล่าว เพราะหากมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลซึ่งเป็นไปตามวิถีทางตามรัฐธรรมนูญแล้ว การแสดงออกซึ่งการรับรองรัฐบาลที่เปลี่ยนแปลงดังกล่าวก็ไม่มีจำเป็นอีก¹³ เว้นแต่ ระหว่างรัฐที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและรัฐที่ให้การรับรองนั้นยังไม่เคยมีการแสดงออกซึ่งการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกันมาก่อน และที่ผ่านมาในอดีตการให้การรับรองรัฐบาลหนึ่งๆอาจเกิดขึ้นได้ด้วยเหตุผลทางการเมืองเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ดีในแม้กรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเกิดขึ้น ไม่ว่าจะโดยวิธีใดก็ตามจนทำให้รัฐดังกล่าวขาดรัฐบาลที่ทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ หรือ รัฐบาลที่มีอำนาจควบคุมประชาชนและกิจการภายในไปชั่วระยะเวลาหนึ่งนั้นก็ตาม เช่น ในสภาวะสงครามภายในของรัฐนั่นเอง หรือ การเข้ารุกรานและเข้าครอบครองดินแดนรัฐใดรัฐหนึ่ง ก็หาได้มีผลทำให้สภาวะความเป็นรัฐเช่นนั้นสูญสิ้นไปไม่ แต่กลับถือว่าความเป็นรัฐยังคงอยู่อย่างต่อเนื่องและไม่ขาดตอนอยู่ตลอด

โดยทั่วไปแล้วลักษณะของรัฐบาลสามารถแบ่งออกได้ 2 ลักษณะ คือ

(ก) รัฐบาลโดยนิตินัย

เป็นที่ทราบกับดีอยู่แล้วว่ารัฐบาลโดยนิตินัยนั้นย่อมาหมายถึงรัฐบาลที่มาจากวิธีการตามรัฐธรรมนูญหรืออาจไม่ได้เป็นวิธีการตามรัฐธรรมนูญแต่เป็นวิธีการที่ชอบด้วยกฎหมาย¹⁴ ทางใดทางหนึ่งซึ่งทำให้รัฐบาลดังกล่าวมีอำนาจเต็ม เป็นรัฐบาลที่ได้รับการยอมรับอย่างไม่มีการโต้แย้งถึงความชอบด้วยกฎหมาย และได้รับการยอมรับอย่างเต็มที่และถาวรว่าเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมระหว่างประเทศ¹⁵ เป็นผู้ทรงและใช้อธิปไตยแห่งรัฐนั้นซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการบริหารประเทศ และไม่เพียงแต่จะมีอำนาจควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพแล้วนั้น การเป็นรัฐบาลโดยนิตินัยนี้ควรจะเป็นรัฐบาลฝ่ายที่มีอำนาจเช่นว่านั้นอย่างเด็ดขาดอีกด้วย¹⁶ จึงทำให้รัฐบาลนั้น แม้มีการเปลี่ยนแปลง ก็

¹³ Stefan Talmon, *supra note 1*, pp.237.

¹⁴ ไชยา จินดาวงษ์, “การรับรองรัฐบาล,” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2501), น.37.

¹⁵ Marjorie Millace Whiteman, *Digest of international law*, (Washington: U.S. Govt. Printing Office, 1963), pp.917.

¹⁶ Stefan Talmon, *supra note 1*, pp.239.

ทำให้รัฐที่เข้ามาตีบทอดอำนาจสามารถเป็นตัวแทนของรัฐได้อย่างต่อเนื่องและถือเป็นองค์ประกอบหนึ่งของความเป็นรัฐนั้นๆ และมีอำนาจเหนือดินแดนและประชาชนในรัฐดังกล่าวด้วย

(ข) รัฐบาลโดยพฤตินัย

โดยทั่วไป หมายถึง รัฐบาลที่มีประสิทธิภาพที่สามารถใช้อำนาจควบคุมประชากรและดินแดนของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดขึ้นโดยกระบวนการตามข้อเท็จจริงซึ่งอาจเป็นรัฐบาลที่ไม่ได้มาจากวิถีทางตามรัฐธรรมนูญ¹⁷ หรือ เป็นเพียงรัฐบาลที่มีองค์ประกอบครบตามกฎหมายระหว่างประเทศเพียงบางอย่างเท่านั้น¹⁸ เช่น อาจเป็นรัฐบาลที่ไม่มีอำนาจอธิปไตย หรือ รัฐบาลที่สามารถยึดอำนาจได้แต่เพียงบางส่วนเท่านั้น เช่น มีอำนาจควบคุมกองกำลังทหาร หรือ อาจจะเป็นรัฐบาลที่ยังไม่มีความชอบธรรมในสายตาของกฎหมายระหว่างประเทศ

3.2.2 การแบ่งรูปแบบของการรับรองรัฐบาล

ในทางกฎหมายระหว่างประเทศได้มีการแบ่งรูปแบบของการรับรองรัฐบาลเอาไว้หลายรูปแบบต่างกันไป โดยสามารถแยกอธิบายได้ดังนี้

3.2.2.1 การรับรองโดยพฤตินัย และการรับรองโดยนิตินัย

(ก) การรับรองโดยพฤตินัย (De Facto Recognition)

ประเด็นในการรับรองรัฐบาลนั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นประเด็นเดียวกับการรับรองรัฐกล่าวคือ การรับรองรัฐนั้นก็เท่ากับเป็นการรับรองว่ารัฐที่ได้รับการรับรองนั้นมีรัฐบาลอันเป็นตัวแทนแห่งรัฐตน และมีผลในทางกฎหมายเหมือนกัน¹⁹ ซึ่งอาจแบ่งเป็น การรับรองในทางกฎหมายและการรับรองในทางการเมือง ซึ่งมีหลักการที่แตกต่างกัน กล่าวคือ การรับรองในทางกฎหมายนั้น คือ การรับรองว่าองค์การนั้นเป็นรัฐบาลแห่งรัฐเป็นตัวแทนแห่งรัฐ ส่วนการรับรองในทางการเมืองนั้น คือ การแสดงเจตนารมณ์ถึงการยินดีที่จะมีความสัมพันธ์กับรัฐบาลดังกล่าว²⁰

¹⁷ ไชยา จินดาวงษ์, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 11*, น.37.

¹⁸ Stefan Talmon, *supra note 4*, pp.60.

¹⁹ Hans Kelsen, General Theory of Law and State, trans. Anders Wedberg.

(Cambridge: Harvard University Press, 1949), pp.228.

²⁰ *Ibid*, pp.228.

การรับรองรัฐบาลโดยพฤตินัยนี้เป็นการประกาศถึงว่ารัฐบาลที่อ้างสิทธิว่าตนเป็นรัฐบาลโดยชอบด้วยกฎหมายแห่งรัฐได้สามารถใช้อำนาจอธิปไตยเหนือรัฐดังกล่าวและควบคุมดินแดนและประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การที่รัฐหรือรัฐบาลหนึ่งๆให้การรับรองรัฐบาลอื่นโดยพฤตินัยเท่านั้น อาจเนื่องมาจากการรอดูท่าทีและประเมินสถานการณ์ของการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลนั้นๆ เนื่องจากในบางกรณี เช่น ในสงครามกลางเมือง ฝ่ายที่ต่อต้านรัฐบาลอาจยังไม่ได้รับชัยชนะอย่างเด็ดขาดแต่อาจสามารถควบคุมพื้นที่และประชาชนส่วนมาก หรือบางส่วนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และใช้อำนาจปกครองดินแดนดังกล่าวอยู่ เช่นนี้ ซึ่งการรับรองรัฐบาลโดยพฤตินัยนี้ รัฐบาลที่ให้การรับรองอาจมีเหตุผลมาจากการที่รัฐบาลที่ให้การรับรองยังไม่มีเจตนาที่จะให้การรับรองถึงขั้นนิตินัย และเพื่อเป็นการให้ความคุ้มครองแก่คนชาติของตนซึ่งมีหรืออาศัยในดินแดนซึ่งรัฐบาลโดยนิตินัยใช้อำนาจปกครองอยู่ หรือเพื่อเป็นการคุ้มครองผลประโยชน์ของรัฐแล้วนั้น รัฐต่างประเทศอื่นๆอาจจำเป็นต้องยอมรับสภาพของรัฐบาลที่มีอำนาจ ณ เวลานั้นในฐานะที่เป็นรัฐบาลโดยพฤตินัยเป็นการชั่วคราวในระหว่างที่ยังมีประเด็นเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายและความมีเสถียรภาพของรัฐบาลใหม่นั้น²¹ ส่วนรัฐบาลเดิมที่ถูกยึดอำนาจ หรือถูกรุกรานก็ยังคงได้รับการรับรองโดยนิตินัยอย่างต่อเนื่องจากรัฐบาลที่ให้การรับรองอยู่ และนอกจากนี้ ยังเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การแสดงออกถึงการรับรองโดยพฤตินัยนั้นไม่ได้รวมถึงการแลกเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางการทูตด้วยแต่อย่างใด²²

อย่างไรก็ดี การให้การรับรองโดยพฤตินัยนี้ รัฐที่ให้การรับรองไป อาจถอนการรับรองได้ในภายหลังหากไม่ประสงค์จะให้การรับรองรัฐบาลนั้นอีกต่อไป หรือการให้การรับรองโดยนิตินัยต่อไปเลยก็เป็นได้

(ข) การรับรองโดยนิตินัย (De Jure Recognition)

หากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลนั้นเกิดขึ้นโดยขัดต่อหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศ ก็คงมีเพียงแต่การรับรองโดยนิตินัยเท่านั้นที่จะทำให้การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวกลายเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมายขึ้นมา

มีการกล่าวไว้ว่า การรับรองโดยนิตินัยนั้น หากให้การรับรองแล้วไม่อาจที่จะเพิกถอนได้ แต่การรับรองโดยพฤตินัยนั้นสามารถเมื่อให้การรับรองแล้วสามารถเพิกถอนได้ในภายหลัง ซึ่งแท้จริงแล้วในทางการเมืองนั้น การให้การรับรองแก่รัฐบาลทั้งโดยพฤตินัย และนิตินัยสามารถเพิกถอนได้

²¹ Alina Kaczorowska, *supra note 3*, pp.81.

²² Malcolm N. Shaw, *International Law*, 4th Edition, (Cambridge ; New York : Cambridge University Press, 1997), pp.308.

แต่ในทางกฎหมายแล้วไม่สามารถทำได้เช่นนั้น เว้นแต่มีพฤติการณ์ที่เป็นนัยสำคัญเปลี่ยนแปลงไป หรือ มีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศเกิดขึ้น เช่น การละเมิดอย่างร้ายแรงต่อกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ หรือ เว้นแต่การรับรองนั้นจะไม่สมบูรณ์อันเนื่องมาจากความสำคัญผิด รัฐที่ได้ให้การรับรองรัฐบาลไปแล้วนั้นสามารถเพิกถอนการรับรองที่มีอยู่ได้²³ แต่อย่างไรก็ดี การเพิกถอนการรับรองโดยนิตินัยนี้ จะไม่ส่งผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของนิติกรรมใดๆ ที่ทำขึ้นโดยรัฐบาลชุดก่อน²⁴

เป็นที่ชัดเจนว่าการรับรองรัฐบาลโดยนิตินัยนั้นถือเป็นการยอมรับและรับรองถึงอำนาจอธิปไตยว่ารัฐบาลดังกล่าวเป็นตัวแทนของรัฐอธิปไตยรัฐหนึ่งในประชาคมระหว่างประเทศ และถือเป็นการแสดงเจตน์จำนงในการเข้าผูกนิติสัมพันธ์และความสัมพันธ์ทางการทูตบนพื้นฐานของความเท่าเทียมกัน อันได้แก่ รัฐบาลกับรัฐบาลดำเนินความสัมพันธ์ต่อกัน

การรับรองรัฐบาลโดยนิตินัยนั้นมักจะเกิดขึ้นคู่กับการเสนอความสัมพันธ์ทางการทูตแก่รัฐ หรือโดยการแลกเปลี่ยนตัวแทนทางการทูต โดยมักจะอยู่ในแถลงการณ์ฉบับเดียวกัน²⁵ แต่อย่างไรก็ดี รัฐต่างประเทศอาจทำการรับรองรัฐบาลโดยนิตินัยโดยที่ปราศจากการดำเนินความสัมพันธ์ทางการทูตก็ได้ และในทางกลับกัน การดำเนินความสัมพันธ์ทางการทูตนั้นไม่จำเป็นที่จะต้องเกิดขึ้นพร้อมกับการรับรองรัฐบาลเสมอไป

นอกจากนี้แล้ว ผลแห่งการรับรองโดยนิตินัยนั้นยังก่อให้เกิดสิทธิและความสามารถของรัฐบาลนั้นๆ ดังนี้ อีกด้วย

- ความสามารถในการเข้าทำสนธิสัญญาหรือก่อพันธกรณีระหว่างประเทศ²⁶
- ความสามารถในการดำเนินความสัมพันธ์ทางการทูต และเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางการศาล
- ความสามารถในการเข้าครอบครองหรืออ้างสิทธิเหนือทรัพย์สินของรัฐตนที่อยู่ในต่างประเทศ²⁷ และได้รับความคุ้มครองสำหรับทรัพย์สินดังกล่าว ซึ่งหากรัฐบาลดังกล่าวไม่ได้รับการรับรอง รัฐบาลนั้นก็ไม่สามารถเข้าครอบครองทรัพย์สินอันเป็นของรัฐนั้นที่อยู่ในต่างประเทศได้เลย

²³ ประสิทธิ์ เอกบุตร, กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง, เล่มที่ 2, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2544-2547), น. 29.

²⁴ Alina Kaczorowska, *supra note 3*, pp.89.

²⁵ Stefan Talmon, *supra note 4*, pp.72.

²⁶ Stefan Talmon, *supra note 4*, pp.117.

²⁷ Malcolm N. Shaw, *supra note 19*, pp.308.

- ความสามารถที่จะได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันในฐานะตัวแทนแห่งรัฐ หรือ Sovereign immunity

อนึ่ง การรับรองรัฐบาลโดยพฤตินัย และการรับรองรัฐบาลโดยนิตินัยนั้นอาจอธิบายเพิ่มเติม ได้ดังนี้

- เนื่องจากรัฐบาลโดยนิตินัยนั้น คือ รัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายที่ทรงอำนาจอธิปไตย แม้ว่าอาจถูกวิตรอนอำนาจไปบ้างในเวลาดังกล่าว ส่วนรัฐบาลโดยพฤตินัย คือ รัฐบาลฝ่ายที่ในความเป็นจริงแล้ว กำลังครอบครองหรือเป็นฝ่ายที่ทรงอำนาจอธิปไตย ซึ่งที่มาแห่งอำนาจนั้นอาจมาจากวิธีการที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งรัฐตนก็ตาม และเมื่อเกิดการแย่งชิงอำนาจความเป็นรัฐบาล การที่แบ่งการรับรองออกเป็นสองประเภทเช่นนี้ ก่อให้เกิดความสับสน และเป็นวิธีการที่ต้ออย่างหนึ่ง เนื่องจาก รัฐบาลที่ให้การรับรองรัฐบาลเองนั้น ยังจะต้องทำตัวให้ไม่เป็นปรปักษ์และรักษาความสัมพันธ์กับฝ่ายที่ตนให้การรับรองเป็นรัฐบาลโดยนิตินัยมากนัก และในขณะเดียวกัน คนชาติของตน และผลประโยชน์อื่นที่เกี่ยวข้องกับรัฐฝ่ายตนนั้นในดินแดนที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลนั้น ฝ่ายตนยังคงต้องมีหน้าที่ดูแลและยังต้องรอดูท่าทีของรัฐบาลที่ถูกรุกรานด้วย

- การให้การรับรองรัฐบาลหนึ่งๆโดยพฤตินัยนั้น อาจเป็นความจำเป็นที่มาจาก การสิ้นสภาพลงของรัฐบาลโดยนิตินัยเดิม และเหลือแต่เพียงรัฐบาลโดยพฤตินัย รัฐบาลโดยพฤตินัยนี้จึงเป็นรัฐบาลเดียวที่จะกลายเป็นตัวแทนแห่งรัฐ ซึ่งการที่ยังไม่มีการให้การรับรองโดยพฤตินัยนั้น อาจขึ้นอยู่กับว่ารัฐหรือรัฐบาลที่จะให้การรับรองนั้นมองถึงที่มาแห่งอำนาจและการเป็นรัฐบาลอย่างไร และอาจมองถึงระดับความมั่นคงถาวรแห่งการปกครองนั้น ว่ามีความเป็นไปได้แค่ไหนที่ต่อมากจะกลายเป็นรัฐบาลอย่างถาวร ไม่ใช่เพียงรักษาการ

อย่างไรก็ดีการให้การรับรองรัฐบาล ไม่ว่าจะโดยพฤตินัย หรือนิตินัยนั้นโดยภาพรวมแล้วต่างก็ส่งผลในทำนองเดียวกันนั้นคือ การรับรองว่ารัฐบาลที่ได้รับการรับรองนั้นเป็นตัวแทนแห่งรัฐบาลในกิจการต่างๆที่ต้องติดต่อกับรัฐอื่นหรือกิจการต่างประเทศนั่นเอง

3.2.2.2 วิธีการที่แสดงออกในการรับรองรัฐบาล

(ก) การรับรองโดยชัดแจ้ง (Express Recognition)

การรับรองโดยชัดแจ้งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการแสดงออกของรัฐบาลที่ให้การรับรองใน 2 ประการหลัก กล่าวคือ ประการแรกเป็นการแสดงออกถึงการที่รัฐบาลที่ให้การรับรองนั้นรับรองความมีตัวตนและการเป็นตัวแทนของรัฐบาลที่ได้รับการรับรองแล้วว่าเป็นตัวแทนของรัฐนั้นอย่างเป็นทางการ และส่วนประการที่สอง คือ เป็นการแสดงออกถึงเจตนาของรัฐบาลที่ให้การรับรองว่าจะ

ยอมรับและปฏิบัติต่อรัฐบาลที่ได้รับการรับรองนั้นในฐานะที่เป็นรัฐบาลแห่งรัฐดังกล่าว²⁸ โดยการนี้ การรับรองโดยชัดแจ้งนั้นสามารถแสดงออกได้หลายอย่างด้วยกัน เช่น รัฐบาลที่ให้การรับรองอาจแสดงออกโดยผ่านแถลงการณ์ต่างๆ หรือหนังสือชี้แจงทางการทูตแก่รัฐบาลที่มีการเปลี่ยนแปลง หรือ การเจรจาเข้าทำสนธิสัญญาต่อกัน หรือ การที่รัฐบาลต่างประเทศต่างได้แถลงให้การรับรองร่วมกัน หรือการยืนยันการรับรองด้วยวาจาโดยตัวแทนทางการทูต²⁹ เป็นต้น

ตัวอย่างของประเทศไทย เช่น สมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ส่งโทรสารแสดงความยินดีกับนางอากวีโนแห่งฟิลิปปินส์ซึ่งประสบความสำเร็จในการทำรัฐประหารและได้รับแต่งตั้งเป็นประธานาธิบดี³⁰

อย่างไรก็ดี อาจกล่าวได้ว่าการรับรองโดยชัดแจ้งอาจถือได้ว่าเป็นการให้การรับรองโดยนิตินัย เว้นเสียแต่ว่ามีภาระบ่งชี้ชัดเจนว่าการแสดงออกซึ่งการรับรองนั้นเป็นเพียงการให้การรับรองโดยพฤตินัยเท่านั้น³¹

(ข) การรับรองโดยปริยาย (Implied Recognition)

การรับรองโดยปริยายเป็นการแสดงออกถึงการยอมรับว่ามีระบอบการปกครองที่เป็นรัฐบาลของรัฐหนึ่งเกิดขึ้น โดยการเข้าไปติดต่อสัมพันธ์กับระบอบแห่งรัฐบาลดังกล่าวนั้นจะเป็นการสื่อถึงเจตนาการยอมรับระบอบที่เกิดขึ้นนั้นว่าเป็นรัฐบาลที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการกระทำหลายอย่างที่สามารถบอกได้ว่ารัฐหนึ่งๆแสดงออกซึ่งการรับรองโดยปริยายนี้โดยไม่จำเป็นจะต้องเป็นการประกาศโดยชัดแจ้งต่อการรับรองเช่นว่านั้น ตัวอย่างเช่น

การแลกเปลี่ยนผู้แทนทางการทูต หรือการให้ผู้แทนทางการทูตดำรงอยู่ต่อไปในรัฐซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ในกรณีเช่นนี้ การมีความสัมพันธ์ทางการทูตที่แสดงออกมานั้นต้องค่อนข้างชัดเจนถึงเจตนาที่จะให้การรับรอง เช่น การเข้าไปติดต่อย่างเป็นทางการกับรัฐบาลใหม่ หรือ การเจรจาเข้าทำสนธิสัญญาปักปันเขตแดน หรือสนธิสัญญาสันติภาพ หรือยอมรับให้เข้าร่วมในสนธิสัญญาพหุภาคี หรือ การยอมให้เข้าร่วมการประชุมระหว่างประเทศ หรือการยื่นสาส์นตราตั้ง เป็นต้น แต่ทั้งนี้มิใช่อันจะหมายความว่า หากการเข้าไปติดต่อนั้นมิได้มีการแสดงออกอย่างเป็นทางการ หรือ

²⁸ Stefan Talmon, *supra note 1*, pp.237.

²⁹ Stefan Talmon, *supra note 1*, pp. 243-244.

³⁰ Peter Malanczuk, *Akehurst's modern introduction to international law*, 7th edition, (London: Routledge, 1997), pp.88.

³¹ Stefan Talmon, *supra note 1*, pp.236.

หากเป็นเพียงแต่การส่งผู้แทนทางกงสุลนั้นยังไม่อาจถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการรับรองรัฐบาล เนื่องจากการมีกงสุลนั้นก็ถือว่าเป็นไปเพื่อดูแลคุ้มครองผลประโยชน์และคนชาติของตนเท่านั้น³²

การรับรองโดยปริยายนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในทางปฏิบัติ เนื่องจากการติดต่อกันระหว่างรัฐเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในปัจจุบัน ดังนั้นแม้ไม่มีการให้การรับรองรัฐบาลนั้นๆ แต่ก็ยังมีความจำเป็นที่ต้องติดต่อกันอยู่ดี ดังนั้น สิ่ง que แสดงออกซึ่งความมุ่งประสงค์ของรัฐนั้นๆ ได้ดีที่สุดถึงกา รับรองก็คือ เจตนา³³ ซึ่งถึงแม้ว่า การกระทำของรัฐในบางครั้ง que แสดงออกมากไปจนดูเหมือนเป็นการ รับรองโดยปริยาย แต่หากรัฐหรือรัฐบาลที่เป็นผู้กระทำนั้นมิได้มีเจตนาที่จะรับรองแต่อย่างใด ทางออกที่ดีคือการตั้งข้อสงวนว่าการกระทำดังกล่าวไม่ถือเป็นการรับรองโดยปริยาย

อย่างไรก็ดี มีการกระทำบางอย่างที่ไม่ถือว่าการรับรองโดยปริยาย กล่าวคือ การ ภาควานวัติสนธิสัญญาพหุภาคี การยังคงเป็นภาคีในสนธิสัญญาซึ่งมีรัฐบาลที่ไม่ได้ให้การรับรอง เป็นภาคีอยู่ด้วย การทำสนธิสัญญาทวิภาคีที่มีลักษณะชั่วคราว การให้ผู้แทนทางการทูตยังคง ประจำการอยู่ชั่วคราว หรือการแต่งตั้งตัวแทนหรือผู้แทนอย่างไม่เป็นทางการกับการยังคง ความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการ³⁴ เป็นต้น

3.2.2.3 การรับรองในลักษณะอื่น

การรับรองโดยมีเงื่อนไข (Conditional Recognition) ในทางปฏิบัติของนานาชาติ บางครั้ง รัฐอาจให้การรับรองหรือการไม่ให้การรับรองเป็นเครื่องมือในทางการเมืองระหว่างประเทศ เพื่อให้ บรรลุเป้าหมายตามนโยบายของรัฐตน โดยมักจะมีการตกลงในเงื่อนไขบางประการ อันอาจเกี่ยวกับ นโยบายเศรษฐกิจ หรือสังคมก็เป็นได้ ซึ่งรัฐที่จะได้รับการรับรองนั้นจะต้องทำตามเงื่อนไขที่ตกลงไว้ กับรัฐที่จะให้การรับรอง เช่น กรณีรัฐบาลสหรัฐอเมริกาให้การรับรองรัฐบาลไซเรียในปี ค.ศ.1933 ทางสหรัฐอเมริกาได้กำหนดเงื่อนไขของการรับรองเอาไว้ว่า เพื่อให้ได้การรับรองนั้น ทางรัฐบาลไซเรีย จะต้องรับรองว่าจะให้เสรีภาพทางศาสนาแก่ประชาชน และจะคุ้มครองสิทธิทางเศรษฐกิจของคน ชาติอเมริกันที่อาศัยอยู่ในดินแดนไซเรียต³⁵ หรือ การตั้งเงื่อนไขที่ว่าต้องให้มีการเลือกตั้งโดยเสรี

³² ไชยา จินดาวงษ์, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 11*, น.44.

³³ วรเดช วีระเวคิน, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 6*, น.45.

³⁴ วรเดช วีระเวคิน, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 6*, น.48.

³⁵ Hersch Lauterpacht, *Recognition in international law*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1948), pp.360.

เสียก่อนจึงจะได้รับการรับรองรัฐบาล³⁶ การรับรองโดยมีเงื่อนไขนี้แท้จริงแล้วในทางกฎหมายระหว่างประเทศ เป็นสิ่งที่ไม่สอดคล้องกับหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศ³⁷ เนื่องจาก เจตนาของ การให้การรับรองรัฐบาลนั้นก็เพื่อเป็นการรับรองว่าสิ่งที่ตนจะให้การรับรองนั้นก็เพื่อให้มี องค์ประกอบแห่งความเป็นรัฐครบถ้วน การตั้งเงื่อนไขของการรับรองเพื่อให้เกิดการสนทนาโดยายแก่ รัฐตนนั้นจึงเป็นสิ่งที่ไม่เกี่ยวข้องกับการรับรองแต่อย่างใด การที่กำหนดเงื่อนไขไว้เช่นนั้นจึงเป็นเพียง การกำหนดเงื่อนไขของการที่จะให้การรับรอง มิใช่เป็นการรับรองที่มีเงื่อนไข เหตุเพราะ หากแม้มีการ ละเมิดเงื่อนไขหรือข้อตกลงดังกล่าว ก็มิได้ทำให้การรับรองที่มีอยู่นั้นสูญเสียไป

แต่อย่างไรก็ดี การที่รัฐใดรัฐหนึ่งจะให้การรับรองรัฐบาลอื่นหรือไม่นั้น กล่าวได้ว่า ยังเป็น เรื่องของคุณดุลพินิจโดยแท้ของรัฐนั้นอยู่

3.3 หลักเกณฑ์ที่ใช้ประกอบการพิจารณาในการรับรองรัฐบาล

โดยทั่วไปแล้วเป็นที่ทราบกันดีในทางกฎหมายระหว่างประเทศว่าการให้การรับรองรัฐบาล เป็นดุลพินิจโดยแท้ของแต่ละรัฐ ซึ่งส่วนมากมักขึ้นอยู่กับปัจจัยทางการเมือง แต่อย่างไรก็ดีรัฐ ต่างประเทศที่จะให้การรับรองรัฐบาลใดรัฐบาลหนึ่งก็มักจะใช้หลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้มาประกอบการ พิจารณาในการให้การรับรองรัฐบาลด้วยเช่นกัน กล่าวคือ

3.3.1 การที่รัฐบาลใหม่หลังจากมีการเปลี่ยนแปลงนั้นเข้าทำการครอบครองดินแดนส่วนใหญ่ของประเทศ โดยควบคุมการบริหารประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ³⁸

เนื่องจากดินแดนถือเป็นองค์ประกอบหนึ่งของความเป็นรัฐ ดังนั้น การเข้าครอบครอง ดินแดนจึงมีความสำคัญต่อการใช้อำนาจในการควบคุมและบริหารประเทศอย่างมีประสิทธิภาพด้วย โดยการเข้าควบคุมที่มีประสิทธิภาพนี้รวมถึงการได้รับความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในการ บริหารประเทศด้วยเช่นกัน³⁹

³⁶ ไชยา จินดาวงษ์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 11, น.39.

³⁷ ไชยา จินดาวงษ์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 11, น.29.

³⁸ Gerhard von Glahn, Law Among Nations : An Introduction to Public International Law, 4th Edition, (New York: Macmillan Publishing Co.,Inc.,1981), pp.98.

³⁹ ไชยา จินดาวงษ์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 11, น.55.

แต่อย่างไรก็ดีการเข้าครอบครองดินแดนของรัฐในบางกรณีนั้นอาจไม่สามารถทำได้ ตัวอย่างเช่น กรณีของ รัฐบาลพลัดถิ่น (Government in Exile) ซึ่งรัฐบาลที่พลัดถิ่นนั้นมีความจำเป็นต้องบริหารประเทศอยู่นอกดินแดนของตน ในกรณีเช่นนี้ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเข้าครอบครองดินแดนก็อาจไม่ถูกนำมาพิจารณาในการให้การรับรองรัฐบาลดังกล่าวได้

นอกจากนี้การเข้าครอบครองดินแดนของรัฐบาลนั้นก็จะต้องเป็นการเข้าครอบครองอย่างถาวรด้วยมิใช่เป็นการเข้าครอบครองเพียงชั่วคราวระยะเวลาสั้นๆหรือเพียงชั่วคราวเท่านั้น ไม่เช่นนั้นแล้วรัฐต่างประเทศที่จะให้การรับรองแก่รัฐบาลนั้นก็จะไม่อาจมั่นใจได้ว่าหากตนให้การรับรองไปแล้วต่อมากจะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างไรอีกหรือไม่ เนื่องจากการรับรองรัฐบาลเป็นเรื่องของการแสดงออกทางการเมืองระหว่างประเทศอย่างหนึ่ง จึงจำเป็นที่รัฐต่างประเทศจะต้องมีความมั่นใจต่อปัจจัยที่กล่าวมา

3.3.2 ได้รับการสนับสนุนจากมหาชนภายในรัฐของตนและ/หรือไม่มีการต่อต้านอย่างรุนแรงจากมหาชนดังกล่าว

เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลนั้นอาจเกิดขึ้นจากวิธีการที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ เช่น เป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง หรืออาจจะเป็นวิธีการที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญก็ได้ เช่น การปฏิวัติ (Revolution) หรือ การทำรัฐประหาร (Coup d'etat) ดังนั้น หากมีการต่อต้านแม้กระทั่งจากมหาชนภายในรัฐของตนแล้ว ก็ไม่มีความจำเป็นอีกต่อไปที่รัฐต่างประเทศอื่น ๆ จะต้องให้การรับรองรัฐบาลดังกล่าวว่าเป็นตัวแทนของรัฐนั้นๆ แต่หากประชาชนหรือมหาชนส่วนใหญ่ให้การรับรองรัฐบาลเช่นว่านี้เป็นตัวแทนของรัฐตนหรือเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารประเทศแล้วนั้น การที่รัฐต่างประเทศจะให้การรับรองรัฐบาลนั้นก็เท่ากับเป็นการสนับสนุนข้อเท็จจริงที่ว่ารัฐบาลดังกล่าว

เป็นตัวแทนโดยชอบด้วยกฎหมายของรัฐนั้น ซึ่งหากมีกิจการใดอันเป็นกิจการในทางระหว่างประเทศของรัฐนั้นแล้ว รัฐต่างประเทศแล้วนั้น ก็ต้องทำการติดต่อสัมพันธ์กับรัฐบาลดังกล่าวโดยตรงเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม การพิจารณาว่ารัฐบาลดังกล่าวได้รับการยอมรับจากมหาชนเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ เนื่องจากการไม่คัดค้านดังกล่าวอาจเกิดขึ้นจากการหวาดกลัวต่อการถูกข่มเหงทำร้าย หรือการยอมรับต่อการเปลี่ยนแปลงแต่โดยดี และถึงแม้ว่าจะมีประชาชนบางส่วนของรัฐนั้นที่ยังคัดค้านต่อการเปลี่ยนแปลง แต่เมื่อประชาชนส่วนมากไม่มีการต่อต้านคัดค้านแล้วนั้นจึงเข้าใจได้ว่า รัฐบาลบาลดังกล่าวเป็นที่ยอมรับของประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศแล้ว

3.3.3 รัฐบาลใหม่มีเจตจำนงในการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ⁴⁰

การแสดงเจตจำนงดังกล่าวของรัฐบาลใหม่มีความจำเป็นค่อนข้างมาก เนื่องจากรัฐต่างประเทศคงจะไม่ยอมให้การรับรองอย่างแน่แท้หากไม่มีความมั่นใจว่ารัฐบาลที่มาจากการเปลี่ยนแปลงนั้นยินดีที่จะปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่รัฐบาลเดิมได้เคยทำไว้กับรัฐตน เนื่องจากเป็นภาวะผูกพัน และหน้าที่ตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ยังคงมีและผูกพันรัฐนั้นอยู่โดยตรง ซึ่งหากรัฐบาลอันเป็นตัวแทนแห่งรัฐปฏิเสธต่อภาวะผูกพัน และหน้าที่ดังกล่าวแล้ว ก็คงเป็นการไร้ประโยชน์ที่จะการรับรองรัฐบาลเช่นนั้น

การที่รัฐบาลที่มาจากการเปลี่ยนแปลงนั้นจะต้องแสดงเจตจำนงในการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศนั้นมักจะเกิดขึ้นในกรณีที่มีการเปลี่ยนรัฐบาลนั้นไม่ได้เกิดขึ้นตามวิธีการตามรัฐธรรมนูญ เช่น การปฏิวัติ หรือการทำรัฐประหาร หรือการเข้ารุกรานและยึดครองดินแดนโดยรัฐอื่น เป็นต้น เพราะเนื่องจาก หากเป็นการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลตามวิธีการตามรัฐธรรมนูญแล้วนั้น การเข้าสืบต่อหน้าที่ของรัฐบาลใหม่ย่อมเป็นการสืบต่อภาวะผูกพันและ หน้าที่ของรัฐบาลชุดเดิมอยู่แล้ว ทั้งนี้ การจะได้รับการรับรองจากรัฐบาลอื่น รัฐบาลนั้นต้องพิสูจน์ให้เห็นความตั้งใจของตนในการกระทำตามพันธกรณีของกฎหมายระหว่างประเทศ โดยถือว่าการกระทำดังกล่าวนี้เป็นเงื่อนไขทางอัตวิสัย (Subjective Tests)⁴¹

3.4 การรับรองรัฐบาลที่มีการพลัดถิ่น

การรับรองบุคคลหรือกลุ่มบุคคลว่าเป็นรัฐบาลที่พลัดถิ่นนั้น อย่างน้อยซึ่งได้รับจากรัฐที่ตนเข้าไปตั้งรัฐบาลอยู่ นับว่าเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งต่อการมีสถานะในทางระหว่างประเทศขององค์ภาวะดังกล่าว ไม่เช่นนั้นแล้วก็จะถูกนับว่าเป็นเพียงคนต่างด้าวตามกฎหมายของประเทศที่เข้าไปพำนักอยู่เท่านั้น การรับรองรัฐบาลนั้นถือเป็นสิ่งสำคัญที่สุดต่อรัฐบาลพลัดถิ่นไม่ว่าจะเป็นการพลัดถิ่นที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม เนื่องจากการรับรองนั้นมีผลกระทบต่อความสามารถของรัฐบาลที่พลัดถิ่นในการกระทำการต่างๆในนามของรัฐหรือดินแดนเดิมของตน ถึงแม้ว่ารัฐบาลที่พลัด

⁴⁰ ไชยา จินดาวงษ์, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 11*, น.56.

⁴¹ สมชาย ปรีชาศิลป์กุล, "ปัญหาทางกฎหมายบางประการเกี่ยวกับการปฏิวัติ," (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539), น.67.

ถิ่นนั้นยังไม่มีประสิทธิภาพในการควบคุมดินแดนดังกล่าวหรือแม้ว่ายังไม่ได้เป็นรัฐบาลที่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม

เนื่องจากกฎหมายระหว่างประเทศโดยทั่วไปไม่มีบทกฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ ขอบเขตของความสามารถของรัฐบาลพลัดถิ่นนั้นมักจะขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์ของการมีอำนาจสูงสุดของรัฐที่เป็นถิ่นฐาน (state of residence or host state) ในฐานะที่เป็นผู้มีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน การแสดงออกซึ่งการรับรองรัฐบาลที่พลัดถิ่น หรือการมีปฏิริยาต่อรัฐบาลพลัดถิ่นคงจะก่อให้เกิดปัญหาหลายอย่างตามมาจากข้อเท็จจริงที่ว่า รัฐบาลสองรัฐบาลหรืออาจมากกว่านั้นได้แสดงออกซึ่งหน้าที่ความเป็นรัฐบาลเหนือดินแดนเดียวกันโดยที่มีเพียงรัฐบาลเดียวเท่านั้นที่ได้ครอบครองอธิปไตยเหนือดินแดนดังกล่าว และปัญหาทางกฎหมายที่มักจะเกิดขึ้นจากเหตุการณ์ดังกล่าวก็ได้แก่ ความคุ้มกันทางการทูตต่อรัฐบาลที่พลัดถิ่นและเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลนั้น (ตัวแทนทางการทูต, การปฏิบัติภารกิจของคณะผู้แทนทางการทูต, เอกสิทธิ์ และความคุ้มกัน) สิทธิของผู้แทนรัฐ, เขตอำนาจของรัฐบาลที่พลัดถิ่นเหนือคนชาติซึ่งอยู่ในดินแดนเดิมของฝ่ายตน (เรื่องสัญชาติ เป็นต้น), ฐานะของกองกำลังทหารของรัฐบาลที่พลัดถิ่น (หากมี) และปัญหาอื่น ๆ ที่จะตามมาอีก ข้อสงสัยต่างๆ อาจเกิดในประเด็นเหล่านี้ แต่อย่างไรก็ดีถึงแม้ว่ารัฐบาลนั้นจะยังไม่มีดินแดนที่แท้จริงที่ตนที่จะใช้อำนาจในฐานะรัฐบาลได้แต่ก็อาจได้รับการยอมรับในฐานะรัฐบาลพลัดถิ่นและทำหน้าที่ของตนได้เช่นกัน

อนึ่ง ปัญหาการขยายอาณาเขตแห่งรัฐส่วนมากมักนำไปสู่ประเด็นในเรื่องของรัฐบาลพลัดถิ่นได้ และโดยส่วนมากเมื่อเวลาผ่านล่วงไประยะหนึ่งรัฐบาลที่พลัดถิ่นเหล่านั้นก็มักจะได้รับการรับรองจากรัฐอื่น ๆ ว่าเป็นรัฐบาลแห่งรัฐโดยนิตินัยหรืออาจได้รับการรับรองโดยทันทีสำหรับบางกรณีทางปฏิบัติเช่นนั้นยืนยันให้เห็นข้อเท็จจริงที่ว่าความมีอยู่ของรัฐที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลนั้นยังมีอยู่อย่างต่อเนื่องตลอดเวลา แม้ว่าในความเป็นจริงในขณะก่อนที่จะมีการรับรองหรือทั้งในเวลาที่ทำให้การรับรองนั้นเองดินแดนของตนอาจอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐอื่นอยู่ และแม้ว่ามีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือมีการพลัดถิ่น หรือมีการแยกออกถึงสองรัฐบาลที่อ้างความเป็นตัวแทนแห่งรัฐเดี่ยว ตัวอย่างเช่น โปแลนด์ เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม หรือกรีซ เป็นต้น⁴² ซึ่งในการรับรองที่มีอยู่อย่างต่อเนื่องนั้นได้แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลที่ได้ให้การรับรองนั้นปฏิเสธรัฐบาลโดยพฤตินัยที่เกิดขึ้นจากฝ่ายที่เป็นผู้รุกรานว่าเป็นตัวแทนแห่งรัฐโดยปริยาย และตราบเท่าที่รัฐบาลนั้นยังได้รับการรับรองอยู่อย่างต่อเนื่อง ย่อมถือได้ว่ารัฐบาลที่พลัดถิ่นนั้นยังเป็นตัวแทนแห่งรัฐอยู่ จนกว่าจะมีการเพิกถอนการ

⁴² Gerhard von Glahn, Law Among Nations : An Introduction to Public International Law, 4th Edition, (New York: Macmillan Publishing Co., Inc., 1981), pp.112.

รับรองในภายหลังโดยรัฐบาลที่ให้การรับรองนั่นเอง ซึ่งการเพิกถอนการรับรองนี้เองจะส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลที่พลัดถิ่นนั้นถูกเพิกถอนตำแหน่งทางกฎหมายที่ดำรงอยู่ในขณะนั้นทั้งหมด และไม่สามารถอ้างการเป็นตัวแทนแห่งรัฐบาลพลัดถิ่นได้อีกเลย

การให้การรับรองรัฐบาลพลัดถิ่นนั้น อาจประกอบไปด้วยแนวคิดที่เป็นอัตวิสัย หรือ ภาวะวิสัยก็ได้ กล่าวคือ รัฐบาลใดรัฐบาลหนึ่งอาจให้การรับรองรัฐบาลที่พลัดถิ่นเป็นรัฐบาลแห่งรัฐ โดยที่อีกรัฐหนึ่งอาจไม่คล้อยตามรัฐบาลที่ให้การรับรองนั้น แต่กลับให้การรับรองรัฐบาลที่รักษาการอยู่เป็นรัฐบาลแห่งรัฐแทน และต่อมาในภายหลังรัฐที่ได้เคยให้การรับรองรัฐบาลที่พลัดถิ่นไปนั้นอาจถอนการรับรองแล้วหันมารับรองรัฐบาลรักษาการว่าเป็นรัฐบาลแห่งรัฐแทน ซึ่งในการนี้ ไม่มีกฎหมายระหว่างประเทศที่ห้ามการรับรองหรือการถอนการรับรองของรัฐบาลดังกล่าว แต่กลับมองในของสถานการณ์ทางกฎหมายของรัฐบาลที่ได้รับการรับรองว่า ไม่ว่ารัฐบาลนั้นจะเป็นรัฐบาลที่พลัดถิ่นหรือเป็นรัฐบาลที่รักษาการอยู่ก็ตาม เมื่อใดก็ตามที่ได้รับการรับรอง หรือรัฐใดก็ตามที่ให้การรับรองไปแล้ว รัฐบาลดังกล่าวก็ย่อมได้รับสถานการณ์ตามกฎหมายอย่างรัฐบาลอื่นที่มีทั่วไปจากรัฐที่ให้การรับรองนั้นด้วย ตัวอย่างเช่น เมื่อครั้งที่อังกฤษเคยประกาศให้รัฐบาลที่พลัดถิ่นเข้ามาอยู่ในดินแดนของตนในช่วงสงครามโลกครั้งที่สองทราบว่า เมื่ออังกฤษได้ให้การรับรองรัฐบาลที่เป็นพันธมิตรกันว่าเป็นรัฐบาลที่มีอธิปไตยแล้วนั้น อังกฤษย่อมให้สิทธิอันพึงมีแก่รัฐบาลนั้นอย่างไม่ต้องสงสัย และทางปฏิบัติของรัฐต่างๆก็แสดงให้เห็นว่า การรับรองรัฐบาลที่พลัดถิ่นนั้นไม่คำนึงถึงที่มาของการพลัดถิ่นจะเกิดขึ้นจากสาเหตุอะไร เช่น สงครามกลางเมือง การก่อกบฏ การถูกรุกรานจากรัฐอื่น หรือการปลดแอก เป็นต้น รัฐบาลพลัดถิ่นที่ได้รับการรับรองย่อมได้รับการปฏิบัติเสมือนเป็นรัฐบาลแห่งรัฐทุกประการ