



การป้องกันและการลด  
ภาวะไร้รัฐ

อนุสัญญาว่าด้วยสถานะของบุคคลไร้รัฐ ค.ศ. ๑๙๖๑

คำร้องขอ  
จากข้าหลวงใหญ่  
ผู้ลี้ภัย  
สหประชาชาติ

ผู้คนนับล้านคนทั่วโลกอยู่ในสถานะไร้รัฐ นี่เป็นสิ่งที่น่าห่วงใยอย่างยิ่ง อนุสัญญาว่าด้วยการลดภาวะไร้รัฐ นับเป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดการกับปัญหานี้ รัฐหลายแห่งได้ออกกฎหมายที่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งอนุสัญญา และในการดำเนินการก็มีค่าใช้จ่ายที่น้อยมาก ถึงกระนั้นก็มีรัฐเพียงไม่กี่รัฐที่เป็นรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาฉบับนี้ เราต้องช่วยกันข้าพเจ้าขอให้คำมั่นว่าสำนักงานฯ ของข้าพเจ้าจะให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่แก่รัฐบาลที่ประสงค์จะเข้าร่วมเป็นรัฐภาคีแห่งอนุสัญญา

- อันโตนิโอ กูเตเรส -

# ส่งเสริมสิทธิในสัญชาติ

**ส**ัญชาติ เป็นพันธะทางกฎหมายระหว่างบุคคลกับรัฐ สัญชาติ ทำให้บุคคลรู้สึกถึงความมีตัวตน แต่ที่สำคัญไปกว่านั้น คือทำให้พวกเขาสามารถใช้สิทธิได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ การไม่มีสัญชาติหรือการไร้รัฐนั้น อาจทำให้ผู้คนตกอยู่ในอันตราย และในบางกรณีก็อาจถึงขั้นทำลายชีวิตผู้ที่เกี่ยวข้อง

มาตรา ๑๕ แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ได้รับรองไว้ว่า “บุคคลทุกคนมีสิทธิในสัญชาติ” ด้วยบทบัญญัตินี้ ประชาคมระหว่างประเทศต่างให้การรับรองว่า บุคคลทุกคนในทุกหนทุกแห่งบนโลกควรได้ถือครองพันธะทางกฎหมายแห่งสัญชาติกับรัฐ หรืออีกนัยหนึ่งคือ กฎหมายระหว่างประเทศได้กล่าวไว้อย่างชัดเจนว่าภาวะไร้รัฐเป็นสิ่งที่ควรหลีกเลี่ยง

แม้จะมีข้อตกลงระหว่างประเทศที่หนักแน่นเช่นนี้ กรณีการไร้รัฐกรณีใหม่ก็ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง การจัดการปัญหาภาวะไร้รัฐยังคงเป็นความท้าทายที่ยิ่งใหญ่แห่งศตวรรษที่ ๒๑ ด้วยทุกวันนี้ยังคงมีบุคคลไร้รัฐจำนวนอย่างน้อย ๑๐ ล้านคนทั่วโลก

รัฐทั้งหลายมีความรับผิดชอบในการหารือกันเรื่องสัญชาติ แต่ละรัฐกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการได้แย่งและเพิกถอนสัญชาติในกฎหมายภายในแห่งรัฐตน ดังนั้นรัฐได้ดำเนินการโดยรัฐเองหรือโดยการร่วมมือกับรัฐอื่นเพื่อประกันว่าบุคคลทุกคนมีสิทธิในสัญชาติ แม้ว่าปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจะยืนยันว่าบุคคลทุกคนมีสิทธิในสัญชาติ แต่ก็ไม่ได้กำหนดสัญชาติที่บุคคลพึงถือครองไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง การขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเช่นนี้อาจนำมาซึ่งภาวะไร้รัฐ ดังนั้นรัฐจึงพัฒนาชุดของมาตรฐานเพิ่มเติม ซึ่งได้รับการยอมรับในปี ค.ศ. ๑๙๖๑ ในรูปแบบของ อนุสัญญาว่าด้วยการลดภาวะไร้รัฐ ค.ศ. ๑๙๖๑ (อนุสัญญา ๑๙๖๑) อันเกิดจากการเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศเพิ่มเติมและข้อตกลงร่วมกัน เพื่อป้องกันและลดภาวะไร้รัฐ

จำนวนรัฐที่รับเอาอนุสัญญา ๑๙๖๑ ไปใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการให้สอดคล้องกับกฎข้อบังคับระหว่างประเทศมีจำนวนเพิ่มขึ้น ในขณะที่จำนวนรัฐภาคีของอนุสัญญา ๑๙๖๑ ณ วันที่ ๑ มกราคม ค.ศ. ๒๐๑๑ มีเพียง ๓๗ รัฐ และมีรัฐจำนวน ๓๓ รัฐให้คำมั่นว่าจะลงนามในอนุสัญญา ในช่วงที่มีการประชุมรัฐมนตรีที่จัดขึ้นโดย UNHCR ในเดือนธันวาคม ค.ศ. ๒๐๑๑ ต่อมาในช่วงปลายเดือนมกราคม ค.ศ. ๒๐๑๔ จำนวนรัฐภาคีได้เพิ่มขึ้นเป็น ๕๕ รัฐ อย่างไรก็ตามอิทธิพลของบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาแผ่ขยายออกไป เนื่องจากหลายรัฐได้นำเอาองค์ประกอบของอนุสัญญาไปผนวกรวมไว้ในบทบัญญัติแห่งกฎหมายสัญชาติของรัฐตน

# เหตุใดสัญชาติจึงมีความสำคัญ?

**ส**ัญชาติทำให้บุคคลรู้สึกถึงความมีตัวตน และเป็นกุญแจสำหรับการมีส่วนร่วมในสังคมอย่างเต็มที่ หากไร้ซึ่งสัญชาติ บุคคลย่อมถูกกีดกันออกจากกระบวนการทางการเมือง เนื่องจากพวกเขาไม่มีสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง ยิ่งไปกว่านั้นเฉพาะ ‘พลเมือง’ เท่านั้นที่จะไม่ถูกจำกัดสิทธิในการเข้าและอาศัยในประเทศภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้นบุคคลไร้รัฐจึงอาจลงเอยด้วยการปราศจากสถานะอยู่อาศัย หรือที่เลวร้ายกว่านั้นคือถูกคุมขังอยู่เป็นเวลานาน ภาวะไร้รัฐยังก่อให้เกิดความยากลำบากในอีกหลายด้าน นับตั้งแต่การเดินทาง การเข้าถึงการศึกษา และการได้รับการบริการทางด้านสาธารณสุข ภาวะไร้รัฐนี้กีดกันบุคคลจากการที่จะได้เสริมสร้างศักยภาพของเขาเอง และอาจส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์และเสถียรภาพทางสังคม กระทั่งอาจก่อให้เกิดความตึงเครียดและการบังคับขับไล่ให้ออกจากชุมชน การป้องกันและลดภาวะไร้รัฐจึงถือเป็นแนวทางที่มีประสิทธิภาพในการจัดการกับปัญหาที่รากเหง้าเลยทีเดียว

## เหตุใดอนุสัญญา ๑๙๖๑ จึงมีความเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน?

**บ**ໍ່ว่าจะเป็นที่เข้าใจกันมานานแล้วว่าภาวะไร้รัฐเป็นสิ่งที่ควรหลีกเลี่ยง และการที่จะบรรลุนโยบายดังกล่าวได้นั้นมีเพียงหนทางเดียวคือต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศ รัฐหลายรัฐก็ยังมิได้ดำเนินการเพื่อประกันว่าบุคคลทุกคนมีสิทธิในสัญชาติ ทั้งนี้เนื่องด้วยการดำเนินการที่แตกต่างกันไปของรัฐทั้งหลายในเรื่องที่เกี่ยวกับการได้รับและสูญเสียสัญชาตินั้น ทำให้บุคคลบางคนยังคงตกหล่นและกลายเป็นบุคคลไร้รัฐ ดังนั้นการมีหลักเกณฑ์ร่วมกันจึงถือว่าเป็นสิ่งสำคัญในการแก้ไขช่องว่างนี้ อนุสัญญา ๑๙๖๑ เป็นเครื่องมือสากลเพียงอย่างเดียวที่ระบุถึงมาตรการป้องกันที่ละเอียด ชัดเจนและเป็นรูปธรรม เพื่อให้รับประกันได้ว่ามีการตอบสนองต่อการคุกคามของภาวะไร้รัฐได้อย่างยุติธรรมและเหมาะสม การภาคยานุวัติต่ออนุสัญญา ๑๙๖๑ ช่วยรัฐในการหลีกเลี่ยงและแก้ไขความขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องสัญชาติ และระดมการสนับสนุนระหว่างประเทศให้สามารถจัดการป้องกันและลดภาวะไร้รัฐได้อย่างเหมาะสม จำนวนรัฐภาคีที่เพิ่มสูงขึ้นยังช่วยพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการมีเสถียรภาพด้วยการมีระบบหลักเกณฑ์ร่วมกัน



ภาพแผนที่ที่ถูกวาดไว้บนฝาผนังของบ้านหลังหนึ่งในประเทศโกตดิวัวร์ (Côte d'Ivoire) ให้เห็นภาพของการเคลื่อนที่ของประชากรระหว่างประเทศเพื่อนบ้านกับโกตดิวัวร์ในช่วงก่อนและหลังการประกาศอิสรภาพ ความขัดกันของกฎหมายสัญชาติของแต่ละรัฐสามารถนำไปสู่ภาวะไร้รัฐได้ สิ่งนี้มีแนวโน้มที่จะเกิดมากยิ่งขึ้นเมื่อประชาชนอาศัยอยู่นอกประเทศที่ตนถือสัญชาติหรือให้กำเนิดบุตรในต่างประเทศ ปัญหาเหล่านี้สามารถแก้ไขได้ด้วยการสร้างมาตรการป้องกันขึ้นมาในกฎหมายสัญชาติ เช่นที่ได้มีการกำหนดไว้ในอนุสัญญา ๑๙๖๑ การจดทะเบียนการเกิดและการออกเอกสารรับรองล้วนเป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากเป็นสิ่งที่ระบุจุดเกาะเกี่ยวของบุคคลกับรัฐหนึ่งหรือหลายรัฐ

## อนุสัญญา ๑๙๖๑ ช่วยให้หลีกเลี่ยงจากภาวะไร้รัฐได้อย่างไร

อนุสัญญา ๑๙๖๑ ถูกใช้เมื่อใด

อนุสัญญา ๑๙๖๑ วางหลักเกณฑ์ในการโต้แย้งและการห้ามเพิกถอนสัญชาติไว้เฉพาะในกรณีที่บุคคลที่ประสบปัญหานั้นจะต้องตกอยู่ในภาวะไร้รัฐ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ บทบัญญัติของอนุสัญญา ๑๙๖๑ ได้เสนอมาตรการป้องกันภาวะไร้รัฐโดยละเอียด ซึ่งควรถูกดำเนินการผ่านกฎหมายสัญชาติของรัฐ โดยไม่ระบุตัวแปรใดๆ เพิ่มเติม ซึ่งนอกเหนือไปจากมาตรการป้องกันทั่วไปเหล่านี้ รัฐมีอิสระที่จะกำหนดรายละเอียดในบทบัญญัติแห่งกฎหมายสัญชาติของรัฐตน อย่างไรก็ตามหลักเกณฑ์เหล่านี้ต้องมีความสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสัญชาติด้วย

## อนุสัญญา ๑๙๖๑ สามารถช่วยรัฐในการลดภาวะไร้รัฐได้อย่างไร?

**ก** ารใช้มาตรการป้องกันที่ระมัดระวังอย่างละเอียดในอนุสัญญา ๑๙๖๑ กับกรณีใดก็ตามที่บุคคลอาจต้องตกอยู่ในภาวะไร้รัฐนั้น ทำให้รัฐสามารถป้องกันการเกิดใหม่ของกรณีการไร้รัฐได้อย่างไรก็ตามบทบัญญัติแห่งอนุสัญญา ๑๙๖๑ ยังทำหน้าที่ในการลดภาวะไร้รัฐด้วยเช่นกัน ซึ่งเป็นการดำเนินการสองทาง โดยทางแรกคือการป้องกันภาวะไร้รัฐซึ่งจะนำมาสู่การลดภาวะไร้รัฐในเวลาต่อมา อีกทางหนึ่งคือ เมื่อมีการดำเนินการให้บทบัญญัติทางกฎหมายภายในประเทศมีความสอดคล้องไปกับมาตรการการป้องกันที่ระมัดระวังในอนุสัญญา ๑๙๖๑ เพื่อเป็นการป้องกันภาวะไร้รัฐที่จะเกิดขึ้นในอนาคต รัฐยังถูกสนับสนุนให้ใช้โอกาสนี้ในการลดภาวะไร้รัฐ ตัวอย่างเช่น รัฐอาจใช้มาตรการป้องกันแบบใหม่ที่มีผลย้อนหลังและอาจอนุญาตให้บุคคลไร้รัฐสามารถได้รับสัญชาติได้ตามความเหมาะสม

## อนุสัญญา ๑๙๖๑ เรียกร้องให้รัฐดำเนินการอะไรบ้าง?

**อ** อนุสัญญาว่าด้วยการลดภาวะไร้รัฐ ๑๙๖๑ ได้กำหนดมาตรการป้องกันโดยละเอียดและเป็นรูปธรรมเพื่อให้รัฐได้นำไปปฏิบัติในการป้องกันและลดภาวะไร้รัฐไว้ ๔ แนวทางหลัก UNHCR สามารถให้การสนับสนุนรัฐทางด้านเทคนิค เพื่อให้มั่นใจว่ามาตรการป้องกันดังกล่าวสะท้อนอยู่ในกฎหมายสัญชาติและการนำไปใช้

### ▶ มาตรการในการหลีกเลี่ยงภาวะไร้รัฐในเด็ก

ตามหลักการแล้วบทบัญญัติข้อ ๑ ถึง ๔ กล่าวถึงการได้มาซึ่งสัญชาติของเด็ก รัฐยอมต้องให้สัญชาติแก่เด็กผู้ซึ่งหากมิได้รับสัญชาติแล้วนั้นจะกลายเป็นบุคคลไร้รัฐ และเด็กมีความเชื่อมโยงกับรัฐไม่ว่าจะด้วยหลักการเกิดในดินแดนหรือหลักสายโลหิต ทั้งนี้เด็กที่เกิดในดินแดนของรัฐนั้นแต่ได้รับสัญชาติตามบิดามารดาที่เป็นต่างชาติ รัฐยอมไม่มีการผูกพันที่จะให้สัญชาติ สัญชาติควรจะมีการให้เมื่อเกิด ให้โดยกระบวนการทางกฎหมาย หรือให้จากการยื่นคำร้องขอสัญชาติอนุสัญญา ๑๙๖๑ อนุญาตรัฐสามารถโต้แย้งในประเด็นเรื่องสัญชาติได้ภายใต้เงื่อนไขเฉพาะ เช่น ระยะเวลาที่อาศัยในรัฐนั้น อย่างไรก็ตาม ภายใต้บทบัญญัติข้อ ๒ รัฐยอมต้องให้สัญชาติแก่เด็กไร้รากเหง้า (เด็กที่ถูกพบในดินแดนของรัฐ)

### ▶ มาตรการหลีกเลี่ยงภาวะไร้รัฐอันเกิดจากการสูญเสียหรือสละสัญชาติ

บทบัญญัติข้อ ๕ ถึง ๗ ป้องกันภาวะไร้รัฐในชีวิตช่วงต่อมา โดยกำหนดให้ต้องถือหรือต้องมีใจว่าจะได้รับสัญชาติหนึ่งสัญชาติใดก่อนที่จะสูญเสียหรือสละสัญชาติได้ ทั้งนี้มีข้อยกเว้น ๒ ประการต่อกฎข้อนี้คือ รัฐอาจเพิกถอนสัญชาติจากบุคคลผู้แปลงสัญชาติ ซึ่งต่อมาได้พักอาศัยในต่างประเทศเป็นระยะเวลาติดต่อกันนานกว่า ๗ ปี และจากพลเมืองผู้ซึ่งเกิดในต่างประเทศและมีได้อาศัยในรัฐเมื่อบรรลุนิติภาวะ ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขอื่นๆ ที่กำหนดไว้ด้วย

## ▶ **มาตรการในการหลีกเลี่ยงภาวะไร้รัฐ อันสืบเนื่องมาจากการเพิกถอนสัญชาติ**

บทบัญญัติข้อ ๘ และ ๙ ของอนุสัญญา ๑๙๖๑ ว่าด้วยการเพิกถอนสัญชาติ รัฐย่อมไม่สามารถเพิกถอนสัญชาติของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ด้วยเหตุทางเชื้อชาติ ชาติพันธุ์ ศาสนา หรือการเมือง การเพิกถอนสัญชาติที่จะส่งผลให้เกิดภาวะไร้รัฐเป็นสิ่งต้องห้าม เว้นแต่กรณีที่บุคคลได้รับสัญชาติมาอย่างไม่ถูกต้องและโดยการบิดเบือนความจริง รัฐยังคงไว้ซึ่งสิทธิในการเพิกถอนสัญชาติของบุคคลนั้นแม้ว่าอาจนำไปสู่การเกิดภาวะไร้รัฐ ซึ่งบุคคลนั้นได้กระทำการที่ขัดหน้าที่ที่พลเมืองพึงมีต่อรัฐหรือได้สาบานตนหรือได้ประกาศอย่างเป็นทางการว่าจะจงรักภักดีต่อรัฐอื่น ในการตัดสินใจว่าจะเพิกถอนสัญชาติของบุคคลใดหรือไม่นั้น รัฐย่อมต้องพิจารณามาตรการนี้ให้รอบด้าน โดยคำนึงถึงสถานการณ์แวดล้อมทั้งหมด ทั้งนี้หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนต้องได้รับการเคารพตลอดกระบวนการในการเพิกถอนสัญชาติ

## ▶ **มาตรการในการหลีกเลี่ยงภาวะไร้รัฐในบริบทของการสืบสิทธิของรัฐ**

การสืบสิทธิของรัฐ เช่น การที่รัฐหนึ่งยกดินแดนให้อีกรัฐหนึ่งและการเกิดขึ้นของรัฐใหม่ สามารถนำไปสู่การเกิดภาวะไร้รัฐเว้นแต่จะมีมาตรการป้องกันที่เหมาะสม การหลีกเลี่ยงภาวะไร้รัฐในกรณีดังกล่าวเป็นสิ่งสำคัญในการเสริมสร้างให้เกิดการยอมรับสมาชิกในสังคมและเสถียรภาพของสังคม บทบัญญัติข้อ ๑๐ ได้ระบุถึงบริบทเฉพาะของการสืบสิทธิของรัฐและเรียกร้องให้รัฐรวมเอาบทบัญญัติทางกฎหมายไว้เพื่อให้มั่นใจว่ามีการป้องกันภาวะไร้รัฐในสนธิสัญญาใดๆ ก็ตามที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนดินแดน เมื่อไม่มีสนธิสัญญาใดกล่าวไว้ รัฐที่เกี่ยวข้องย่อมต้องให้สัญชาติแก่บุคคลที่อาจไร้รัฐอันสืบเนื่องมาจากการถ่ายโอนดินแดน

**อนุสัญญา ๑๙๖๑ กำหนดให้รัฐต้องรับเอากฎหมายกำหนดสัญชาติโดยหลักดินแดน (Jus Soli) มาใช้หรือไม่?**

อนุสัญญา ๑๙๖๑ มิได้บังคับให้รัฐต้องให้สัญชาติแก่เด็กทุกคนที่เกิดในดินแดนของรัฐตน (*jus soli doctrine*) หรือแก่เด็กทุกคนที่เกิดจากบิดาหรือมารดาคนใดคนหนึ่งซึ่งมีสัญชาติแห่งรัฐนั้น (*jus sanguinis doctrine*) อนุสัญญาตระหนักถึงความชอบด้วยกฎหมายของทั้งสถานที่เกิดและการสืบเชื้อสายในฐานะที่เป็นหลักเกณฑ์ในการได้มาซึ่งสัญชาติโดยการเกิด ด้วยเหตุนี้ อนุสัญญาจึงได้ระบุถึงมาตรการป้องกันเพื่อหลีกเลี่ยงภาวะไร้รัฐบนพื้นฐานของหลักการทั้งสอง ในกรณีที่เด็กอาจต้องไร้รัฐแต่เด็กมีจุดเกาะเกี่ยวบนพื้นฐานของการเกิดบนดินแดนหรือการเป็นคนชาติ อนุสัญญา ๑๙๖๑ เรียกร้องให้รัฐต้องให้สัญชาติกับเด็กนั้น ทั้งนี้ข้อโต้แย้งเรื่องสัญชาติ เช่นว่านี้อาจทำขึ้นในลักษณะของเงื่อนไขเพิ่มเติม

## อนุสัญญา ๑๙๖๑ เป็นเพียงเครื่องมือเดียวที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและลดภาวะไร้รัฐหรือไม่?

ม่ แท้จริงแล้วเครื่องมือทางกฎหมายระหว่างประเทศอื่นๆ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้ตระหนักถึงสิทธิในสัญชาติและมีแรงกระตุ้นให้รัฐต้องจัดการป้องกันและลดภาวะไร้รัฐ ตัวอย่างเครื่องมือทางกฎหมายระหว่างประเทศอื่นๆ มีดังต่อไปนี้

- อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องรับประกันการใช้สิทธิในสัญชาติโดยปราศความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ สีผิว หรือสัญชาติหรือชาติพันธุ์ดั้งเดิม
- อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ที่รับรองสิทธิของเด็กทุกคนในการได้รับสัญชาติ
- อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ซึ่งกำหนดให้มีความเสมอภาคเท่าเทียมระหว่างชายและหญิงในแง่ของการได้มา การเปลี่ยน และการคงไว้ซึ่งสัญชาติ และการส่งต่อสัญชาติไปยังบุตร

ยิ่งไปกว่านั้น อนุสัญญาว่าด้วยสถานะของบุคคลไร้รัฐ ค.ศ. ๑๙๕๔ ซึ่งนอกจากจะได้กำหนดมาตรการคุ้มครองบุคคลไร้รัฐไว้เป็นพิเศษแล้ว ยังเรียกร้องให้รัฐดำเนินการในการแปลงสัญชาติในบริบทของการแก้ปัญหาภาวะไร้รัฐ

นอกจากนี้ ยังมีมาตรฐานระดับภูมิภาคที่ช่วยป้องกันและลดภาวะไร้รัฐ เช่น บทบัญญัติข้อ ๖ แห่งกฎบัตรแอฟริกาว่าด้วยสิทธิและสวัสดิภาพของเด็ก บทบัญญัติข้อ ๒๐ แห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งอเมริกา บทบัญญัติข้อ ๗ แห่งกติกาว่าด้วยสิทธิเด็กในอิสลาม และชุดของบทบัญญัติในอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสัญชาติ รัฐหลายรัฐได้ดำเนินการตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่สำคัญเพื่อส่งเสริมสิทธิในสัญชาติแล้ว พันธกรณีเหล่านี้ต่างช่วยส่งเสริมอนุสัญญา ๑๙๖๑ อย่างไรก็ตามอนุสัญญา ๑๙๖๑ ยังคงเป็นเพียงเครื่องมือเดียวที่เสนอมาตรการป้องกันสากลร่วมกันสำหรับการหลีกเลี่ยงการเกิดภาวะไร้รัฐ ดังนั้นอนุสัญญาดังกล่าวจึงไม่เพียงแต่จะแก้ปัญหาสัญชาติที่อาจเกิดขึ้นภายในเฉพาะภูมิภาคเท่านั้น แต่ยังรวมถึงปัญหาที่จำเป็นต้องใช้กฎร่วมกันโดยรัฐในต่างภูมิภาคด้วย



# UNHCR ช่วยเหลือรัฐอย่างไร ในการหลีกเลี่ยงภาวะไร้รัฐ

**ส**มาชิกสหประชาชาติมีมติมอบหมายให้ UNHCR ทำหน้าที่ช่วยเหลือรัฐในการให้ความคุ้มครองแก่บุคคลไร้รัฐและแก้ไขสถานการณ์ของภาวะไร้รัฐ ทั้งนี้ มิใช่เพียงเพราะว่าบางครั้งปัญหาผู้ลี้ภัยกับปัญหาภาวะไร้รัฐมีความทับซ้อนกัน แต่ยังเป็นเพราะการคุ้มครองบุคคลไร้รัฐต้องใช้วิธีการที่คล้ายคลึงกับการให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัยในหลายๆ ด้าน ซึ่งบุคคลทั้งสองประเภทนี้ต่างก็ไร้ซึ่งความคุ้มครองระหว่างประเทศ

UNHCR ช่วยรัฐในการดำเนินการตามอนุสัญญาว่าด้วยการลดภาวะไร้รัฐ ค.ศ. ๑๙๖๑ โดยการเสนอให้คำแนะนำที่เกี่ยวกับกฎหมายและส่งเสริมการใช้มาตรการเพื่อการป้องกันและลดภาวะไร้รัฐ อาณัติสากลของ UNHCR ว่าด้วยภาวะไร้รัฐ คือ การใช้หน้าที่เฉพาะซึ่งเทียบเคียงกับบทบัญญัติข้อ ๑๑ แห่งอนุสัญญา ๑๙๖๑ เพื่อให้ความช่วยเหลือกับบุคคลผู้อาจได้รับประโยชน์จากบทบัญญัติของอนุสัญญาในการยื่นข้อเรียกร้องของพวกเขาต่อหน่วยงานที่มีอำนาจของรัฐอย่างถูกต้องเหมาะสม

## ความเชื่อมโยงกับอนุสัญญาว่าด้วย สถานะของบุคคลไร้รัฐ ค.ศ. ๑๙๕๔

**บ**รรัฐจะลงนามและอนุวัติการอนุสัญญาว่าด้วยการลดภาวะไร้รัฐ ค.ศ. ๑๙๖๑ และมาตรฐานทางกฎหมายระหว่างประเทศอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการป้องกันและลดภาวะไร้รัฐแล้ว รัฐยังอาจต้องเผชิญกับบุคคลหรือกลุ่มผู้ไร้รัฐอยู่ ดังนั้นจึงเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่ต้องมีมาตรการเพื่อรับประกันความคุ้มครองให้กับบุคคลไร้รัฐ อนุสัญญาว่าด้วยสถานะของบุคคลไร้รัฐ ค.ศ. ๑๙๕๔ เป็นเครื่องมือระหว่างประเทศพื้นฐานที่มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดและพัฒนาสถานะของบุคคลไร้รัฐและเพื่อรับประกันว่าพวกเขาจะมีสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ การลงนามในทั้งอนุสัญญาว่าด้วยภาวะไร้รัฐทั้ง ๑๙๕๔ และ ๑๙๖๑ นั้น เป็นขั้นตอนสำคัญเพื่อให้รัฐสามารถจัดการกับภาวะไร้รัฐได้ ข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับอนุสัญญา ๑๙๕๔ สามารถดูได้ที่ *Protecting the Rights of Stateless Persons – The 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons: การคุ้มครองสิทธิของบุคคลไร้รัฐ – อนุสัญญาว่าด้วยสถานะของบุคคลไร้รัฐ ค.ศ. ๑๙๕๔* (UNHCR, 2014)

# ความสำคัญของ การภาคยานุวัติอนุสัญญา ๑๙๖๑

การลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยการลดภาวะไร้รัฐ ค.ศ. ๑๙๖๑

- เป็นหนทางสำหรับรัฐในการแสดงถึงพันธะของรัฐต่อมาตรฐานสิทธิมนุษยชน และหลักมนุษยธรรม รวมทั้งสิทธิในสัญชาติ
- ทำให้รัฐสามารถระบุถึงช่องโหว่ซึ่งเป็นผลมาจากวิธีการที่แตกต่างในการกำหนดสัญชาติทั่วโลก ด้วยการรับรองมาตรการร่วมกันเพื่อหลีกเลี่ยงภาวะไร้รัฐ โดยไม่กระทบต่ออำนาจของรัฐในการดำเนินการเรื่องสัญชาติ
- ส่งเสริมให้มีความโปร่งใสในทางกฎหมายและมาตรฐานในการตอบสนองของรัฐต่อการคุกคามของภาวะไร้รัฐ ด้วยการส่งเสริมมาตรการป้องกันร่วมกัน
- จัดให้รัฐมีเครื่องมือเพื่อหลีกเลี่ยงและแก้ไขกรณีพิพาทที่เกี่ยวข้องกับสัญชาติ ด้วยเหตุนี้จึงเป็นการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและเสถียรภาพไปในคราวเดียวกัน
- ป้องกันการพลัดถิ่นโดยการส่งเสริมให้มีสิทธิในสัญชาติ
- เสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของรัฐ โดยการหลีกเลี่ยงการกีดกันและการเกิดสภาวะชายขอบอันเป็นผลมาจากภาวะไร้รัฐ
- ส่งเสริมให้มีสิทธิเลือกตั้งและการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ของบุคคลในสังคม
- ช่วยเหลือ UNHCR ในการเพิ่มการสนับสนุนระหว่างประเทศเพื่อป้องกันและลดภาวะไร้รัฐ

## คำถามที่พบบ่อยเกี่ยวกับการภาคยานุวัติ

นี่คือคำตอบของคำถามที่พบบ่อยเกี่ยวกับการภาคยานุวัติอนุสัญญาว่าด้วยการลดภาวะไร้รัฐ ค.ศ. ๑๙๖๑ คำถามและรายละเอียดเพิ่มเติมถูกอภิปรายไว้ใน *Nationality and Statelessness : A Handbook for Parliamentarians* (UNHCR and Inter-Parliamentary Union, 2005, revised second edition forthcoming in 2014)

### ■ อนุสัญญา ๑๙๖๑ มีความเกี่ยวข้องกับรัฐที่มีมาตรการป้องกันเพื่อหลีกเลี่ยงภาวะไร้รัฐแล้วหรือไม่?

รัฐหลายรัฐได้ปรับให้มีมาตรการป้องกันเข้าไว้ในบทบัญญัติแห่งกฎหมายสัญชาติเพื่อหลีกเลี่ยงภาวะไร้รัฐแล้ว กระนั้น การลงนามในอนุสัญญา ๑๙๖๑ ยังคงเป็นขั้นตอนสำคัญในการต่อกรกับภาวะไร้รัฐ การลงนามในอนุสัญญาทำให้ประเทศอื่นๆ ได้รู้วามตรการป้องกันดังกล่าวได้รับการยอมรับโดยรัฐที่ประสบปัญหา และจะช่วยส่งเสริมให้มาตรฐานสากลนี้เป็นที่ยอมรับทั่วโลก

### ■ อนุสัญญา ๑๙๖๑ บังคับให้รัฐอนุญาตให้มีการถือ ๒ สัญชาติหรือไม่?

ไม่ รัฐสามารถห้ามการถือ ๒ สัญชาติได้ตราบท่าที่กฎหมายและการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการหลีกเลี่ยงการถือ ๒ สัญชาตินั้นไม่ได้นำไปสู่ภาวะไร้รัฐ ตัวอย่างเช่น รัฐยังสามารถกำหนดให้บุคคลต้องสละสัญชาติเดิมก่อนทำการแปลงสัญชาติเพื่อหลีกเลี่ยงการถือ ๒ สัญชาติ อย่างไรก็ตามรัฐอาจไม่อนุญาตให้บุคคลสละสัญชาติก่อนที่บุคคลนั้นจะได้รับหรือมั่นใจว่าจะได้รับสัญชาติอีกสัญชาติหนึ่ง

### ■ อนุสัญญา ๑๙๖๑ ห้ามการเพิกถอนสัญชาติหรือไม่?

ไม่ การสูญเสียหรือการเพิกถอนสัญชาติจะถูกห้ามไว้ภายใต้เงื่อนไขของอนุสัญญา ๑๙๖๑ ในกรณีที่จะส่งผลให้เกิดภาวะไร้รัฐ ยิ่งไปกว่านั้นดังที่ได้อธิบายข้างต้น รัฐยังคงสามารถอนุญาตให้สูญเสียหรือเพิกถอนสัญชาติได้แม้ว่าจะนำไปสู่ภาวะไร้รัฐ ในสถานการณ์เฉพาะเท่านั้นและเป็นไปตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในบทบัญญัติ ข้อ ๗ และ ๘ แห่งอนุสัญญา

### ■ รัฐสามารถขอมรับเอาอนุสัญญา ๑๙๖๑ อย่างมีข้อสงวนได้หรือไม่?

ได้ รัฐสามารถตั้งข้อสงวนได้ขณะลงนามหรือภาคยานุวัติ ยกเว้นต่อบทบัญญัติข้อ ๑๑ (บทบาทของ UNHCR) ข้อ ๑๔ (การได้แย่งข้อพิพาทต่อศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ) หรือข้อ ๑๕ (อาณาเขตที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐภาคี) ตามบทบัญญัติข้อ ๘ รัฐสามารถรับเอาค่าประกาศได้ในขณะภาคยานุวัติโดยการสงวนไว้ซึ่งสิทธิในการเพิกถอนสัญชาติของบุคคลใดบุคคลหนึ่งในสถานการณ์เฉพาะบางสถานการณ์

### ■ มีข้อควรพิจารณาอะไรบ้างเกี่ยวกับการภาคยานุวัติอนุสัญญา ๑๙๖๑? มีค่าใช้จ่ายหรือข้อกำหนดในการรายงานหรือไม่?

การภาคยานุวัติอนุสัญญา ๑๙๖๑ แสดงถึงความมุ่งมั่นเพื่อรับประกันว่ามีมาตรการป้องกันเฉพาะ



ผู้หญิงคนนี้เป็นอดีตพลเมืองโซเวียตผู้ซึ่งเดินทางมาประเทศไทยจากทางตอนใต้ของเทือกเขาคอเคซัส เธอไม่มีเอกสารทางกฎหมายใดๆ แต่ต่อมาภายหลังพบว่าเธอเป็นพลเมืองของจอร์เจียและได้รับหนังสือเดินทางบ่อยครั้งที่มีการป้องกันภาวะไร้รัฐต้องตรวจสอบว่าบุคคลนั้นอยู่ภายใต้กฎหมายสัญชาติของประเทศหนึ่งหรือหลายประเทศหรือไม่ มีความจำเป็นต้องจัดการให้มีการคุ้มครองสิทธิของบุคคลจนกว่าสัญชาติของพวกเขาจะได้รับการรับรองหรือพบว่าพวกเขาเป็นบุคคลไร้รัฐ

สะท้อนอยู่ในกฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจหมายถึงการปรับกฎหมายสัญชาติซึ่งเป็นงานที่ UNHCR สามารถให้ความช่วยเหลือทางการเงินได้ นอกจากนี้การอนุวัติการอนุสัญญา ๑๙๖๑ ไม่มีค่าใช้จ่ายและไม่มีภาระเงินใดๆ โดยส่วนมากแล้วมาตรการป้องกันจะถูกนำไปใช้อัตโนมัติเช่นเดียวกันกับบทบัญญัติอื่นๆ ของกฎหมายสัญชาติ ไม่จำเป็นต้องใช้สถาบันหรือกระบวนการที่สิ้นเปลืองแต่อย่างใด อนุสัญญา ๑๙๖๑ มิได้กำหนดให้รัฐภาคีต้องทำการรายงานอย่างเป็นทางการแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามการทำข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายสัญชาติให้รัฐอื่นๆ และ UNHCR สามารถเข้าถึงได้นั้นเป็นสิ่งสำคัญเพื่อ

การรับประกันว่ามาตรการป้องกันได้ถูกนำไปใช้อย่างถูกต้องโดยรัฐภาคีทั้งหลาย

#### ■ รัฐจะภาคยานุวัติในอนุสัญญา ๑๙๖๑ ได้อย่างไร?

รัฐสามารถภาคยานุวัติในอนุสัญญา ๑๙๖๑ ได้ทุกเมื่อโดยการยื่นตราสารในการภาคยานุวัติต่อเลขาธิการสหประชาชาติ

ภาคยานุวัติสารต้องได้รับการลงนามโดยรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศหรือประมุขของรัฐหรือรัฐบาล ทั้งนี้ รายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับกระบวนการและรูปแบบในการภาคยานุวัติ สามารถค้นหาเพิ่มเติมได้ที่ [www.unhcr.org/statelessness](http://www.unhcr.org/statelessness).

# ข้อเรียกร้องระหว่างประเทศ สำหรับการภาคยานุวัติอนุสัญญา

## สมัชชาสหประชาชาติ:

ยินดีต่อความมั่นใจของรัฐในการภาคยานุวัติอนุสัญญาว่าด้วยภาวะไร้รัฐ อนุสัญญาว่าด้วยสถานะของบุคคลไร้รัฐ ค.ศ. ๑๙๕๔ และอนุสัญญาว่าด้วยการลดภาวะไร้รัฐ ค.ศ. ๑๙๖๑ และคำมั่นว่าจะถอนข้อสงวน รวมทั้งยินดีต่อการเพิ่มจำนวนการภาคยานุวัติต่ออนุสัญญาทั้ง ๒ ฉบับเมื่อไม่นานมานี้

- *General Assembly Resolution 67/149, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 20 December 2012*

## คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนสหประชาชาติ:

เป็นที่รับทราบ ว่า พ.ศ. ๒๕๕๔ ถือเป็นวาระครบรอบ ๕๐ ปีของอนุสัญญาว่าด้วยการลดภาวะไร้รัฐ และสนับสนุนให้รัฐที่ยังมิได้ภาคยานุวัติต่ออนุสัญญาฉบับนี้และอนุสัญญาว่าด้วยสถานะของบุคคลไร้รัฐเห็นควรให้พิจารณาการดำเนินการดังกล่าว

- *Human Rights Council Resolution 13/02, Human rights and arbitrary deprivation of nationality, 24 March 2010*

## คณะกรรมการบริหาร UNHCR:

สนับสนุนให้รัฐพิจารณาการภาคยานุวัติต่ออนุสัญญาว่าด้วยสถานะของบุคคลไร้รัฐ ค.ศ. ๑๙๕๔ และสำหรับรัฐภาคีให้พิจารณายกเลิกข้อสงวน

- *Conclusion No. 106 (LVII) – 2006*

## องค์การที่ปรึกษากฎหมายเอเชีย-แอฟริกา:

เชิญชวนให้รัฐสมาชิกพิจารณาความเป็นไปได้ในการภาคยานุวัติต่ออนุสัญญาว่าด้วยสถานะของบุคคลไร้รัฐ ค.ศ. ๑๙๕๔ และอนุสัญญาว่าด้วยการลดภาวะไร้รัฐ ค.ศ. ๑๙๖๑ เพื่อจัดการกับสถานการณ์ของบุคคลไร้รัฐอย่างมีประสิทธิภาพ

- *Resolution on the Half-Day Special Meeting on “Legal Identity and Statelessness”, 8 April 2006*

## สมัชชาองค์กรรัฐอเมริกัน:

มีมติให้ ๑. เชิญชวนให้รัฐสมาชิกที่ยังไม่ได้ดำเนินการใดๆ ให้พิจารณาการให้สัตยาบันหรือภาคยานุวัติแล้วแต่กรณี ต่อเครื่องมือระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับบุคคลไร้รัฐ และส่งเสริมให้รับเอากระบวนการและกลไกเชิงสถาบันสำหรับการดำเนินการให้เป็นไปตามเครื่องมือเหล่านั้น

๒. เน้นย้ำถึงความสำคัญของเครื่องมือระหว่างประเทศสำหรับการให้ความคุ้มครองบุคคลไร้รัฐ และสำหรับการป้องกันและลดภาวะไร้รัฐ และเพื่อกระตุ้นรัฐสมาชิกให้ดำเนินการตามความมุ่งหมายเฉพาะ เพื่อวาระครบรอบ ๕๐ ปีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการลดภาวะไร้รัฐ โดยการสนับสนุนทางด้านเทคนิคจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ (UNHCR)

- *Resolution of the General Assembly, AG/RES. 2787 (XLIII-O/13), Prevention and Reduction of Statelessness and Protection of Stateless Persons in the Americas, 5 June 2013.*

## ตัวอย่างตราสารภาคยานุวัติ สำหรับการภาคยานุวัติอนุสัญญา ว่าด้วยการลดภาวะไร้รัฐ ค.ศ. ๑๙๖๑

ตามที่อนุสัญญาว่าด้วยการลดภาวะไร้รัฐผ่านการลงมติยอมรับโดยที่ประชุมผู้มีอำนาจเต็ม เมื่อวันที่ตามสืบ เดือนสิงหาคม คริสต์ศักราชหนึ่งพันเก้าร้อยหกสิบเอ็ด และเปิดให้ภาคยานุวัติตามบทบัญญัติข้อ ๑๖ แห่งอนุสัญญานี้

และตามที่ได้บัญญัติไว้ในส่วนที่ ๔ ของบทบัญญัติข้อ ๑๖ ว่า การภาคยานุวัติต่ออนุสัญญาจะมีผลก็ต่อเมื่อมีการยื่นตราสารภาคยานุวัติต่อเลขาธิการสหประชาชาติ

บัดนี้ ด้วยประการนี้ ผู้ลงลายมือชื่อ [ตำแหน่งประมุขแห่งรัฐ หัวหน้ารัฐบาล หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ] ขอแจ้งการภาคยานุวัติของ [รัฐที่เกี่ยวข้อง]

มอบให้ไว้ ณ \_\_\_\_\_ วันที่ \_\_\_\_\_

เดือน \_\_\_\_\_ คริสต์ศักราชสองพัน \_\_\_\_\_

[ตราประทับทางการและลายมือชื่อของผู้รับผิดชอบตามความเหมาะสม]

[ลายมือชื่อประมุขแห่งรัฐ หัวหน้ารัฐบาล หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ]

ปก

เด็กชายชาวเนปาลจากชุมชนชาวคาลิตชายขอบ นอนพักผ่อนอยู่ข้างตาของเขา ชุมชนผู้ด้อยโอกาสในเนปาลมักต้องเผชิญกับอุปสรรคนานัปการในการเป็นพลเมืองและการใช้สิทธิที่เกี่ยวข้อง สำหรับผู้คนมากมายทั่วโลก การไร้รัฐเริ่มต้นขึ้นตั้งแต่เกิด บ่อยครั้งที่สืบเนื่องมาจากการที่พ่อแม่เป็นบุคคลไร้รัฐ อนุสัญญาว่าด้วยการลดภาวะไร้รัฐ ค.ศ. ๑๙๖๑ ได้ถูกออกแบบมาเพื่อรับประกันว่าเด็กทุกคนจะได้รับสัญชาติและภาวะไร้รัฐ จะไม่ถูกส่งต่อจากรุ่นหนึ่งไปสู่อีกรุ่นหนึ่ง



G. CONSTANTINE



**UNHCR**  
The UN Refugee Agency

จัดทำโดย:

UNHCR

P.O. Box 2500, 1211 Geneva 2, Switzerland

January 2014

แปลและจัดพิมพ์ฉบับภาษาไทยโดย:

UNHCR สำนักงานประจำประเทศไทย ชั้น ๓ A

อาคารสหประชาชาติ ถนนราชดำเนินนอก กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

เมษายน ๒๕๖๐

ข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับ:

## UNHCR และงานที่เกี่ยวข้องกับภาวะไร้รัฐ

เยี่ยมชมได้ที่เว็บไซต์ [www.unhcr.org/statelessness](http://www.unhcr.org/statelessness) รวมทั้งสามารถค้นหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับบทสรุปของการให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศของคณะกรรมการบริหารของ UNHCR โดยเฉพาะบทสรุปที่ ๑๐๖ ว่าด้วยการตรวจพิสูจน์ การป้องกัน และการลดภาวะไร้รัฐและการให้ความคุ้มครองบุคคลไร้รัฐ (๒๐๐๖)

*Conclusion on 106 on Identification, Prevention and Reduction of Statelessness and Protection of Stateless Persons (2006)*

## กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและลดภาวะไร้รัฐ รวมทั้งอนุสัญญาว่าด้วยการลดภาวะไร้รัฐ ค.ศ. ๑๙๖๑

รายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการอภิปรายอนุสัญญา ๑๙๖๑ รวมทั้งบรรทัดฐานระหว่างประเทศอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองบุคคลไร้รัฐ สามารถค้นหาได้ที่ *Nationality and Statelessness: A Handbook for Parliamentarians* (UNHCR and Inter-Parliamentary Union, 2005, revised second edition forthcoming in 2014) และ *UNHCR Guidelines on Statelessness on Ensuring Every Child's Right to Acquire a Nationality through Articles 1-4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness* หากต้องการข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับเอกสารระหว่างประเทศว่าด้วยภาวะไร้รัฐ สามารถค้นหาได้ที่ เว็บไซต์ Refworld ของ UNHCR ที่ <http://www.refworld.org/statelessness.html>

เอกสารฉบับนี้ใช้คำว่า "ไร้รัฐ" (statelessness) แทนคำว่า "ไร้รัฐ ไร้สัญชาติ" แต่ยังคงความหมายครอบคลุมตามอนุสัญญาว่าด้วยการลดภาวะไร้รัฐ ค.ศ. ๑๙๖๑ ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาและบริบทสากล

