



ภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติ* คืออะไร

มีการประมาณการว่ามีผู้คนอย่างน้อย 10 ล้านคนทั่วโลกที่เป็นบุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติ พวกเขาไม่ได้รับการพิจารณาโดยกฎหมายของรัฐใด ๆ ว่าเป็นคนชาติของรัฐนั้น ๆ บ่อยครั้งที่ภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติถูกกล่าวถึงในฐานะที่เป็นปัญหาที่มองไม่เห็น เนื่องจากบุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติมักจะไม่มีอยู่ในความสนใจ และมักจะไม่มีการได้ยินเสียงของพวกเขา บ่อยครั้งที่พวกเขาไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าโรงเรียน เข้ารับการรักษาจากโรงพยาบาล ทำการเปิดบัญชีธนาคาร ซื้อบ้าน หรือแม้กระทั่งแต่งงาน การละเลยต่อสิทธิเหล่านี้ของพวกเขาไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบต่อตัวบุคคลเท่านั้น แต่ยังกระทบสังคมโดยรวมด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกีดกันประชากรกลุ่มหนึ่งออกไปจากสังคมนั้น นำไปสู่ความตึงเครียดทางสังคม และส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

คนทั่วไปกลายเป็นบุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติได้อย่างไร

ภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติเกิดจากหลายสาเหตุ อาทิเช่น การเลือกปฏิบัติในกฎหมายสัญชาติ (ไม่ว่าจะเป็นทางเชื้อชาติ ศาสนาหรือเพศสภาพ) ความขัดแย้งระหว่างหรือเกิดช่องโหว่ในกฎหมายสัญชาติและการสืบสิทธิของรัฐ การที่ไม่ได้ถือเอกสารใดๆ นั้นไม่เหมือนกับที่ต้องไร้รัฐไร้สัญชาติ แต่อย่างไรก็ตามการที่ไม่ได้จดทะเบียนการเกิดก็สามารถทำให้คนตกอยู่ในความเสี่ยงที่จะไร้รัฐไร้สัญชาติได้ ทั้งนี้เนื่องจากการมีสูติบัตรถือว่าเป็นหลักฐานแสดงให้เห็นว่าบุคคลคนนั้นเกิดและเติบโตจากที่ใด ซึ่งถือว่าเป็นข้อมูลที่สำคัญต่อการกำหนดสัญชาติ ความเสี่ยงต่อภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติยังสามารถเกิดขึ้นได้ในสถานการณ์ของการพลัดถิ่น ตัวอย่างเช่น วิกฤตการณ์ในซีเรียที่ความเสี่ยงต่อภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติเพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากการเลือกปฏิบัติทางเพศสภาพที่มีอยู่ในกฎหมายสัญชาติของซีเรียผนวกกับการไม่มีเอกสารแสดงความเป็นพลเมืองของประชากรผู้พลัดถิ่น

พวกเขาอาศัยอยู่ที่ใด

ถึงแม้ว่าในหลายๆ บริบท ภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติจะเป็นปัญหาที่ถูกซ่อนอยู่ แต่บุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติสามารถพบเห็นได้ในทุกภูมิภาคของโลก โดยที่บุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติส่วนใหญ่จะเกิดในประเทศที่พวกเขาอาศัยอยู่มาตลอดชีวิต ประเทศที่มีจำนวนประชากรไร้รัฐไร้สัญชาติอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก ได้แก่ เมียนมา คูเวต โทติงวัวร์ ไทย อิรักและสาธารณรัฐโดมินิกัน ประชากรเหล่านี้ยังอาศัยอยู่ในประเทศต่างๆ ทั่วโลกที่ไม่อนุญาตให้แม่ส่งต่อสัญชาติไปยังลูกได้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกับพ่อ เหตุนี้ทำให้เกิดกรณีของเด็กที่ต้องตกอยู่ในภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติเนื่องจากไม่สามารถระบุตัวตนของพ่อได้ อาจสูญหายหรือเสียชีวิต ภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติยังเกิดขึ้นได้จากการล่มสลายของรัฐซึ่งส่งผลกระทบต่อชีวิตของผู้คน รวมไปถึงประชากรนับแสนคนในยุโรป

*เนื่องจากบริบทของประเทศไทยมีการให้ความหมาย “ไร้รัฐ” และ “ไร้สัญชาติ” แตกต่างกัน โดยที่ “ไร้รัฐ” หมายถึงบุคคลผู้ไม่มีเอกสารแสดงตนใดๆ และไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนในระบบการทะเบียนราษฎร ส่วน “ไร้สัญชาติ” หมายถึงบุคคลไร้รัฐที่ได้ขึ้นทะเบียนในระบบการทะเบียนราษฎรและมีเอกสารแสดงตน ดังนั้นเอกสารฉบับนี้จึงใช้คำว่า “ไร้รัฐไร้สัญชาติ” เพื่อให้ครอบคลุมบุคคลทั้งสองกลุ่ม

ผลที่เกิดจากภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติคืออะไร

การที่อยู่นอกประเทศไม่มีสัญชาติทำให้บุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติไม่สามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานได้เช่นเดียวกับบุคคลที่เป็นพลเมืองของประเทศ ภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติส่งผลกระทบถึงสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น การศึกษา การจ้างงาน สวัสดิการสังคม ที่อยู่อาศัย สุขภาพ ในส่วนที่เป็นสิทธิพลเมืองและการเมือง เช่น เสรีภาพในการเดินทาง เสรีภาพในการถูกบังคับกักขังและการมีส่วนร่วมทางการเมือง เมื่อผู้คนนับพันเป็นบุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติ ผลที่เกิดขึ้นตามมาคือการถูกทำให้เป็นคนอื่นเป็นชายขอบ ในกรณีนี้ที่เลวร้ายที่สุดจะพบว่าภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติสามารถนำไปสู่ความขัดแย้งและเป็นสาเหตุให้เกิดการพลัดถิ่น

กรอบทางกฎหมายที่ใช้ในการกำหนดภาวะ

ไร้รัฐไร้สัญชาติคืออะไร

รัฐเป็นผู้ตั้งกฎซึ่งการได้มา การเปลี่ยนแปลงและการสูญเสียสัญชาติ อันเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตย ในขณะที่เดียวกันการใช้ดุลยพินิจของรัฐในเรื่องที่ว่าด้วยสัญชาติถูกจำกัดโดยกฎระเบียบแห่งสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่รัฐนั้นร่วมเป็นภาคี กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศและหลักกฎหมายทั่วไป

อนุสัญญา 1954 ว่าด้วยสถานะของบุคคลไร้รัฐ นับว่าเป็นพื้นฐานของการให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศแก่บุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติ อนุสัญญาที่ว่านี้ได้กำหนดค่านิยมของบุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติ และกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติต่อบุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติ ซึ่งเกี่ยวเนื่องถึงสิทธิด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิทางการศึกษา การจ้างงานและที่อยู่อาศัย เป็นต้น อนุสัญญา 1954 นี้ยังรับประกันให้บุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติมีสิทธิในควมมีตัวตน มีเอกสารการเดินทางและได้รับความช่วยเหลือทางธุรการอื่นๆ

กฎข้อบังคับเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและการลดภาวะไร้รัฐไร้สัญชาตินั้นได้ถูกกำหนดขึ้นภายใต้อนุสัญญา 1961 ว่าด้วยการลดภาวะไร้รัฐ อนุสัญญา 1961 ดังกล่าวเรียกร้องให้รัฐมีการกำหนดมาตรการป้องกันในตัวกฎหมายเพื่อจัดการกับภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติ ที่เกิดขึ้นเมื่อแรกเกิดหรืออาจเกิดขึ้นต่อไปในชีวิต อนุสัญญาได้ระบุถึงมาตรการที่สำคัญเพื่อป้องกันการเกิดภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติจากการสูญเสียหรือสละสัญชาติหรือจากการสืบสิทธิของรัฐ นอกจากนี้อนุสัญญา 1961 ยังได้ระบุไว้ถึงสถานการณ์เฉพาะที่รัฐสามารถเพิกถอนสัญชาติจากบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้แม้ว่าทำที่สุดแล้วบุคคลคนนั้นจะต้องตกอยู่ในภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติก็ตาม สนธิสัญญาในระดับภูมิภาคมีส่วนเติมเต็มอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติ และได้จัดตั้งกฎข้อบังคับเพิ่มเติมสำหรับรัฐภาคีในการป้องกันการเกิดภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติ

มาตรการระหว่างประเทศ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานและสมาชิกในครอบครัว และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ ล้วนแล้วแต่มีบทบัญญัติที่กล่าวถึง

สิทธิในสัญชาติ และมีส่วนในการให้ความคุ้มครองแก่บุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติ และการป้องกันการเกิดภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติ

เมื่อกล่าวถึง ภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติ แล้วสามารถทำอะไรได้บ้าง

UNHCR ได้รับฉันทาจากสมัชชาสหประชาชาติในการระบุและให้ความคุ้มครองแก่บุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติ รวมทั้งการป้องกันและลดภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติด้วย UNHCR ทำตามฉันทาที่ได้รับมอบหมายโดยทำงานร่วมกับรัฐบาล องค์การภายใต้สหประชาชาติและองค์การภาคประชาสังคมเพื่อจัดการกับปัญหา เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน ค.ศ. 2014 UNHCR ได้ทำการเปิดตัวโครงการรณรงค์ #IBelong เพื่อขจัดภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติให้ได้ภายในปี ค.ศ. 2024 และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของโครงการจึงได้มีการเปิดตัวแผนปฏิบัติการสากลเพื่อยุติภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติระหว่างปี ค.ศ. 2014-2024 ซึ่งประกอบด้วยกรอบการทำงานเพื่อใช้เป็นแนวทาง 10 แผนเพื่อให้รัฐได้ใช้ดำเนินการพร้อมกับการสนับสนุนจาก UNHCR และภาคส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง แผนปฏิบัติการสากลที่ว่านี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อแก้ไขสถานการณ์ภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติที่มีอยู่รวมทั้งป้องกันการเกิดขึ้นใหม่ของกรณีไร้รัฐไร้สัญชาติ

10 แผนปฏิบัติการสากล มีดังนี้

1. แก้ไขสถานการณ์ภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติที่มีอยู่
2. ประกันว่าจะไม่มีเด็กคนใดที่เกิดมาอย่างไร้รัฐไร้สัญชาติ
3. ขจัดทางเลือกปฏิบัติทางเพศสภาพจากกฎหมายสัญชาติ
4. ป้องกันการปฏิเสธ สูญเสียหรือเพิกถอนสัญชาติอันเนื่องมาจากการเลือกปฏิบัติ
5. ป้องกันการเกิดภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติอันเนื่องมาจากการสืบสิทธิของรัฐ
6. ให้สถานะการคุ้มครองแก่ผู้ย้ายถิ่นที่ไร้รัฐไร้สัญชาติและดำเนินการแปลงสัญชาติ
7. ประกันให้มีการจดทะเบียนการเกิดเพื่อป้องกันการเกิดภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติ
8. ออกเอกสารแสดงสัญชาติให้กับบุคคลที่มีสิทธิพึงได้
9. ให้ร่วมลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยภาวะไร้รัฐ
10. ปรับปรุงข้อมูลของประชากรไร้รัฐไร้สัญชาติทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ



UNHCR
The UN Refugee Agency

#IBELONG

The Campaign to End Statelessness by 2024