



บทที่ 2

สาเหตุ ผลเสียของการไร้สัญชาติ และอนุสัญญาว่าด้วยการลดการไร้สัญชาติ

ความไร้สัญชาติเป็นแนวความคิดทางด้านกฎหมายและในเชิงสังคม เกี่ยวกับคนที่ขาดการยอมรับหรือไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องตามกฎหมายจากรัฐใด ๆ อาจกล่าวได้ว่า คนไร้สัญชาติคือ คนที่ไม่มีฐานะเป็นพลเมืองหรือไม่มีสัญชาติ

บุคคลอาจกลายเป็นคนไร้สัญชาติโดยสมัครใจด้วยการสละความเป็นพลเมืองในขณะที่อยู่ในดินแดนต่างประเทศ แต่รัฐทั้งหมดไม่ยอมรับการสละสัญชาติเช่นนั้นของพลเมืองของตน รัฐต่าง ๆ จึงบัญญัติกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะว่า คนไม่อาจสละความเป็นพลเมืองได้ เว้นแต่มีสถานะเป็นพลเมืองของรัฐสองรัฐหรือมีสองสัญชาติและยังคงมีสถานะเป็นพลเมืองของรัฐอื่น

ภูมิภาคของโลกบางส่วน อาจเป็นสถานที่ทำให้เกิดการไร้สัญชาติ เช่น เวสต์แบงก์ (West Bank) กองกำลังของประเทศที่ครอบครองดินแดนดังกล่าวไม่ยอมออกเอกสารเกี่ยวกับการเดินทางให้แก่ผู้อยู่อาศัยในดินแดน หรือชนเชื้อสายรัสเซียประสบปัญหาที่เป็นอุปสรรคอย่างมากในการมีสถานะเป็นพลเมืองในลัตเวีย บางกรณีดินแดนที่ถูกครอบครองโดยประเทศอื่น เช่น บางส่วนของดินแดนประเทศชูดาน และประเทศอัฟกานิสถาน ประชาชนไม่อาจติดต่อกับหน่วยงานที่มีอำนาจออกหนังสือเดินทางของรัฐซึ่งอ้างว่ามีอำนาจอธิปไตย

สภาวะของการไร้สัญชาติอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ .

ประเภทแรก การไร้สัญชาติตามกฎหมาย คือ สภาวะที่ไม่ได้รับการยอมรับจากรัฐว่ามีสิทธิตามกฎหมายที่จะเรียกร้องสัญชาติ (De jure statelessness is where there exists no recognized state in respect of which the subject has a legally meritorious to claim nationality)

ประเภทที่สอง การไร้สัญชาติตามข้อเท็จจริง คือ สภาวะที่มีสิทธิเรียกร้องสัญชาติตามกฎหมาย แต่ไม่อาจอ้างสิทธิดังกล่าวได้ เพราะเหตุในทางปฏิบัติ เช่น ค่าใช้จ่าย สภาพสังคมที่ไม่เรียบร้อย หรือความเกรงกลัวจากการกดขี่ (De facto statelessness is where the subject may have a legally meritorious claim but is precluded from asserting it because of practical consideration such as cost, circumstances of civil disorder, or the fear of persecution.)

2.1 สาเหตุของการไร้สัญชาติ

การไร้สัญชาติจะเกิดขึ้นเมื่อบุคคลไม่มีองค์ประกอบทางข้อเท็จจริงสอดคล้องหรือตรงกับหลักเกณฑ์ของประเทศที่กำหนดให้บุคคลจะต้องมีจึงจะได้รับสัญชาติของประเทศ ซึ่งก็คือกรณีที่บุคคลไม่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายสัญชาติของประเทศกำหนดไว้ นอกจากนี้การไร้สัญชาติยังอาจมาจากสาเหตุอื่น ที่ขัดขวางไม่ให้บุคคลได้สัญชาติของประเทศ การไร้สัญชาติจึงอาจสืบเนื่องมาจากสาเหตุ ดังนี้

2.1.1 การไร้สัญชาติเนื่องจากหลักกฎหมายสัญชาติ

“สัญชาติ” เป็นความผูกพันทางการเมืองและทางจิตใจระหว่างบุคคลกับรัฐ ตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยสัญชาติของรัฐ โดยกำหนดคุณลักษณะของบุคคลที่จะถือสัญชาติของรัฐซึ่งจะผูกมัดบุคคลไว้กับประเทศในทางกฎหมาย ตามปกติเป็นเรื่องการใช้อำนาจภายในของรัฐ มิใช่เป็นเรื่องในทางกฎหมายระหว่างประเทศ จากความหมายของสัญชาติ อาจแยกองค์ประกอบของคำว่า “สัญชาติ” เป็น 3 ประการ คือ

ก. รัฐเป็นผู้ให้สัญชาติ

ข. บุคคลเป็นผู้รับสัญชาติ

ค. สัญชาติเป็นความผูกพันระหว่างบุคคลกับรัฐ

รัฐชาติ (National State) เป็นรัฐสมัยใหม่ก่อกำเนิดขึ้นเมื่อสิ้นยุคกลางราวศตวรรษที่ 15 มีรูปแบบการปกครองและกฎหมายประกอบด้วย อำนาจอธิปไตย ดินแดน พลเมืองหรือประชากร และผู้มีอำนาจปกครอง (รัฐาธิปัตย์) การที่พลเมืองหรือประชากรเป็นองค์ประกอบหนึ่งของรัฐสมัยใหม่ ทำให้แนวความคิดเรื่องสัญชาติปรากฏตัวขึ้น ระยะเวลาของรัฐสมัยใหม่ รัฐต่าง ๆ ไม่บัญญัติกฎหมายกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องสัญชาติไว้ การกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสัญชาติจึงตกอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่ยอมรับกันในฐานะกฎหมายจารีตประเพณี จนถึงปลายศตวรรษที่ 18 จึงเริ่มมีแนวความคิดในการกำหนดกฎหมายลายลักษณ์อักษรว่าด้วยสัญชาติ ด้วยเหตุผล ดังนี้

ประการแรก การพัฒนาแนวความคิดว่าด้วยรัฐชาติ ทำให้เกิดแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของคนชาติ (พลเมืองที่ได้รับสัญชาติของรัฐ) เช่น สิทธิในการลงคะแนนเสียงหน้าที่ในการเกณฑ์ทหาร จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสัญชาติของบุคคลให้ชัดเจน

ประการที่สอง พลเมืองเข้าไปมีส่วนในกิจการของรัฐมากขึ้น หากว่ารัฐกระทำกรอันเป็นการละเมิดพลเมือง รัฐที่อาจให้ความคุ้มครองแก่พลเมืองผู้เสียหายได้ คือ รัฐเจ้าของสัญชาติของพลเมืองนั้น หากว่ารัฐที่ละเมิดเป็นเจ้าของสัญชาติของพลเมืองผู้เสียหาย พลเมืองนั้นก็อาจไม่ได้รับความยุติธรรม หากว่ารัฐที่ละเมิดเป็นรัฐต่างประเทศ พลเมืองที่ได้รับความเสียหายอาจร้องขอความเป็นธรรมจากรัฐเจ้าของสัญชาติ การที่รัฐเจ้าของสัญชาติให้ความคุ้มครองดังกล่าว เรียกว่า “หลักความคุ้มครองทางการทูต (Diplomatic Protection)”¹ เมื่อเกิดกรณีพิพาท พลเมืองที่ร้องขอความคุ้มครองจากรัฐต้องกล่าวอ้างว่า พลเมืองนั้นมีสัญชาติของรัฐผู้ให้ความคุ้มครอง เป็นเหตุให้มีความจำเป็นในการกำหนดกฎเกณฑ์เรื่องสัญชาติให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศแรกที่กำหนดกฎเกณฑ์เรื่องสัญชาติเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในมาตรา 2 – 6 ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ.1791 เนื่องจากว่าสัญชาติฝรั่งเศสเป็นเงื่อนไขการใช้สิทธิทางการเมืองในประเทศ ต่อมาประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดกฎเกณฑ์ว่าด้วยสัญชาติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งด้วยเหตุว่าสัญชาติฝรั่งเศสเป็นเงื่อนไขในการใช้สิทธิทางแพ่งอย่างสมบูรณ์ ซึ่งต่อมาประเทศต่าง ๆ ก็ถือตามการปฏิบัติเช่นนี้ของประเทศฝรั่งเศสในการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ

การที่สัญชาติเป็นความสัมพันธ์ทางด้านการเมืองและทางจิตใจ มีลักษณะเป็นการถาวรเพื่อยึดเหนี่ยวบุคคลไว้กับรัฐ และถูกกำหนดขึ้นโดยกฎหมายของรัฐจากการที่รัฐยอมรับข้อเท็จจริงว่า บุคคลที่ได้รับสัญชาติผูกพันใกล้ชิดกับพลเมืองคนอื่น ๆ ของรัฐนั้นมากกว่าพลเมืองของรัฐอื่น และมีส่วนช่วยในการกำหนดสถานะทางกฎหมายของบุคคลนั้น ก่อให้เกิดหน้าที่ต่อรัฐซึ่งตนถือสัญชาติโดยในขณะเดียวกันรัฐก็ต้องให้ความคุ้มครองแก่บุคคลที่ถือสัญชาติของตนซึ่งบุคคลดังกล่าวมีสิทธิร้องขอให้รัฐที่เป็นเจ้าของสัญชาติเรียกร้องให้รัฐอื่นเคารพสิทธิหรือประโยชน์ส่วนตัวตามกฎหมายระหว่างประเทศ แต่สิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือ รัฐที่จะมีอำนาจให้สัญชาติได้จะต้องเป็นรัฐที่มีเอกราชและมีอธิปไตยเป็นของตนเองอย่างบริบูรณ์

คำว่า “สัญชาติ” เกี่ยวข้องกับกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมืองที่เห็นว่าสัญชาติเป็นเครื่องผูกพันบุคคลเข้ากับรัฐ และกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลที่เห็นว่าสัญชาติเป็นสิ่งที่ใช้ในการจัดสรรเอกชนระหว่างประเทศและเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความผูกพัน

¹ กมล สนธิเกษศรินทร์., คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล, (กรุงเทพฯ : สุทธิสารการพิมพ์, 2525), หน้า 46.

ใกล้ชิดของบุคคลกับรัฐ ทั้งยังเป็นเรื่องกฎหมายภายในของรัฐทำให้รัฐสามารถกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสัญชาติตามที่ตนต้องการและกำหนดให้บุคคลผูกพันกับรัฐ โดยอาศัยเงื่อนไขต่างกันอย่างออกไป

ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมืองกับสัญชาติ ส่งผลให้กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมืองเข้ามามีบทบาทที่เกี่ยวกับสัญชาติคือ เมื่อพิจารณาว่า บ่อเกิดหลักที่สำคัญของกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมืองตามที่กำหนดไว้ในธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ มาตรา 38² ได้แก่ สนธิสัญญา จารีตประเพณีระหว่างประเทศ หลักกฎหมายทั่วไป โดยในทัศนะของกฎหมายระหว่างประเทศถือว่า สัญชาติเป็นเขตอำนาจภายในของรัฐทำให้รัฐเป็นผู้มีอำนาจเพียงผู้เดียวในการกำหนดสถานะสัญชาติของพลเมือง และกำหนดเงื่อนไข หลักการได้มาหรือเสียไปซึ่งสัญชาติ ซึ่งรัฐอื่นจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับได้ แนวความคิดเช่นนี้เป็นหลักกฎหมายจารีตประเพณีที่รัฐต่าง ๆ ถือปฏิบัติว่าเป็นกฎหมาย ดังจะเห็นได้จากแนวปฏิบัติของรัฐที่กำหนดกฎเกณฑ์เรื่องสัญชาติด้วยตนเองโดยรัฐอื่นไม่ได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง

หลักกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดไว้ในอนุสัญญาหลายฉบับ ดังนี้

The Convention on Certain Questions relating to the Conflict of Nationality Laws 1930

มาตรา 1 “รัฐแต่ละรัฐจะกำหนดว่าใครเป็นคนชาติของตน โดยออกเป็นกฎหมายภายใน และกฎหมายภายในเช่นว่านี้ รัฐอื่นจะต้องยอมรับเท่าที่ไม่ขัดกับอนุสัญญาระหว่างประเทศ กฎหมายจารีตประเพณี และหลักกฎหมายทั่วไป”

² Statute of The International Court of Justice Article 38

“1.The Court, whose function is to decide in accordance with international law such disputes as are submitted to it, shall apply

:a.international conventions,whether the general or particular,establishing rules expressly recognized by the contesting states;

b.international custom,as evidence of a general practice accented as law;

c.the general principles of law recognized by civilized nation;

d.subject to the provisions of Article 59, judicial decisions and the teaching of the most highly qualified publicists of the various nations, as subsidiary means for the determination of rules of law.

2'The provision shall not prejudice the power of the Court to decide a case ex aequo et bono, if the parties agree thereto.

มาตรา 2 “ไม่ว่าปัญหาใดถ้าเกี่ยวกับการที่บุคคลจะมีสัญชาติของรัฐใดหรือไม่นั้น ให้พิจารณาจากกฎหมายของรัฐนั้น”

Montevideo Convention on December 26, 1993 on the Nationality of Married Women

มีสาระสำคัญ ให้รัฐยอมรับหลักความเท่าเทียมกันระหว่างเพศ (Principle of Sexual Equality) แทนหลักความเป็นเอกภาพของครอบครัว (Principle of Family Unity) เป็นอนุสัญญาที่รับหลักการในมาตรา 10 ของอนุสัญญาแห่งกรุงเฮก ลงวันที่ 12 เมษายน 1930 ว่าด้วยปัญหาบางประการว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมายสัญชาติที่ว่า การแปลงสัญชาติของสามีในระหว่างสมรสย่อมไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสัญชาติของภริยาโดยปราศจากความยินยอมของภริยา

Convention on January 29, 1957 on the Nationality of Married Women

มีสาระสำคัญ รับหลักการในอนุสัญญากรุงมอนเตเวเดโอ ลงวันที่ 26 ธันวาคม ค.ศ. 1993 ว่าด้วยสัญชาติของหญิงที่มีสามีแล้ว ให้มีความสอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน 10 ธันวาคม 1948 ข้อ 15 ที่กำหนดว่า “ทุกคนย่อมมีสิทธิในสัญชาติ” และ “บุคคลไม่อาจจะถูกถอนสัญชาติตามอำเภอใจหรือถูกปฏิเสธสิทธิในการเปลี่ยนแปลงสัญชาติได้เลย” โดยกำหนดว่าเรื่องสิทธิในสัญชาติของหญิงที่สมรสแล้วเป็นเรื่องของสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานระหว่างชายหญิงในลักษณะที่เท่าเทียมกัน ดังนั้น การสมรสหรือการขาดจากการสมรสระหว่างหญิงและสามีต่างคำนวณทั้งการเปลี่ยนแปลงสัญชาติของสามีในระหว่างสมรสจะไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสัญชาติของภริยาโดยอัตโนมัติ

Convention on December 4, 1961 on the Reduction of statelessness

มาจากแนวความคิดว่ากฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศไม่อาจแทรกแซงเข้ามากำหนดว่า รัฐจะต้องให้ข้อเท็จจริงในการให้สัญชาติแก่เอกชน อันเป็นเหตุให้เกิดความไร้สัญชาติของบุคคลธรรมดา อนุสัญญานี้จึงมีข้อความที่กำหนดข้อเท็จจริงในกฎหมายภายในของแต่ละประเทศเพื่อให้สัญชาติแก่บุคคลธรรมดาที่อาจตกอยู่ในภาวะไร้สัญชาติได้

มาตรา 1 “รัฐภาคีจะต้องให้สัญชาติของคนแก่บุคคลธรรมดาที่เกิดบนดินแดนของ

คนในกรณีที่บุคคลนั้นจะต้องตกเป็นบุคคลไร้สัญชาติหากไม่ได้รับสัญชาติโดยหลักดินแดนข้อนี”

Convention Relating to the Status of Stateless Persons

เพื่อกำหนดสถานะของคนไร้สัญชาติ และให้คำจำกัดความ “คนไร้สัญชาติ” ว่า หมายความว่า บุคคลซึ่งไม่อาจนับได้ว่าเป็นคนชาติของรัฐใดภายใต้บังคับของกฎหมายในเรื่อง สัญชาติ อนุสัญญาฉบับนี้มีหลักการที่สำคัญ ดังนี้

ก.คนไร้สัญชาติมีหน้าที่เคารพและปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับ ตลอดจน มาตรการที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยภายในดินแดนของรัฐที่ตนปรากฏอยู่

ข.รัฐจะต้องไม่ใช้มาตรการกีดกัน (Non – discrimination Measure) โดยถือเอา ความแตกต่างของเชื้อชาติ ศาสนา หรือประเทศที่บุคคลนั้นถือกำเนิด

ค.รัฐคู่ภาคีจะต้องให้การปฏิบัติต่อคนไร้สัญชาติไม่น้อยไปกว่าการปฏิบัติที่กระทำ ต่อคนชาติ ในด้านเสรีภาพในการปฏิบัติศาสนพิธี เสรีภาพในการสอนศาสนาแก่บุตรหลานของตน

ง.สถานภาพทางกฎหมายของคนไร้สัญชาติ (Judicial of stateless person) จะ เกาะเกี่ยวกับรัฐที่ตนมีภูมิลำเนา กรณีไม่ปรากฏภูมิลำเนา สถานะของบุคคลนั้นจะเกาะเกี่ยวกับรัฐที่ เป็นถิ่นที่อยู่

จ.สิทธิในทรัพย์สินไม่ว่าจะเป็นสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ รัฐคู่ภาคีจะให้ สิทธิดังกล่าวแก่คนไร้สัญชาติไม่น้อยไปกว่าสิทธิที่ได้ให้แก่คนต่างด้าว

ฉ.สิทธิในศิลปะ และทรัพย์สินทางอุตสาหกรรม (Artistic right and industrial property) ทรัพย์สินทางอุตสาหกรรม เช่น สิ่งประดิษฐ์ (Invention) การออกแบบ (Design) เครื่องหมายการค้า (Trademark) ชื่อทางการค้า (Tradenam) สิทธิในวรรณกรรม (Right of literary) งานศิลป์ หรืองานทางวิทยาศาสตร์ ที่ทำโดยคนไร้สัญชาติจะต้องได้รับการคุ้มครองโดยรัฐ คู่ภาคีแห่งอนุสัญญาฉบับนี้ไม่น้อยไปกว่าการคุ้มครองที่ให้ต่อคนชาติ

ช.คนไร้สัญชาติมีสิทธิที่จะดำเนินคดีในศาลของประเทศที่เป็นภาคีทุกประเทศ

ซ.คนไร้สัญชาติมีสิทธิที่จะได้รับค่าจ้างในการจ้างงานไม่น้อยไปกว่าคนต่างด้าว ในเงื่อนไขหรือสภาพอย่างเดียวกัน

คำพิพากษาของศาลระหว่างประเทศได้วินิจฉัยเกี่ยวกับเรื่องสัญชาติไว้ในคดีต่าง ๆ

ดังนี้

Nationality Decrees in Tunis and Morocco³

ประเด็นข้อพิพาทเกี่ยวกับกฎหมายของฝรั่งเศสที่ประกาศใช้ในตูนิเซียและเขตปกครองของฝรั่งเศสในมอริอ็อกโกเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน ค.ศ.1921 ระหว่างสหราชอาณาจักรกับประเทศฝรั่งเศส มีข้อเท็จจริงว่า ฝรั่งเศสได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับการได้สัญชาติบังคับแก่บุคคลในเขตปกครองของฝรั่งเศสในตูนิเซีย แล้วกฎหมายดังกล่าวมีผลบังคับกระทบแก่คนในปกครองของอังกฤษ (British Subject) อังกฤษและฝรั่งเศสขอให้ศาลยุติธรรมประจำระหว่างประเทศ (Permanent Court of International Justice) ให้ความเห็นในเชิงปรึกษาเกี่ยวกับผลของกฎหมายดังกล่าว ที่มีผลต่อบุคคลในดินแดนนั้น ซึ่งศาลได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับอำนาจภายในของรัฐ (Domestic Jurisdiction) ว่า ปัญหาว่าเรื่องใดเป็นเรื่องที่ตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจภายในของรัฐหรือไม่ เป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับกฎหมายระหว่างประเทศ โดยขึ้นอยู่กับพัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศในแต่ละยุคแต่ละสมัย ปัญหาเรื่องสัญชาติในความเห็นของศาลเป็นเรื่องที่อยู่ในเรื่องราวที่รัฐได้สงวนไว้ (The Question where a certain matter is or is not solely within the domestic jurisdiction of a state is an essentially relative question ; it depends upon the development of international relations. Thus, in the present state of international law, questions of nationality are in the opinion of the court, in principle within this reserve domain.) โดยศาลชี้ขาดว่า ศาลไม่อาจรับรองได้ทีเดียวว่า คดีตกอยู่ในเขตอำนาจภายในของรัฐโดยแท้ (กฎหมายระหว่างประเทศไม่ได้รับรองว่า กรณีพิพาทที่เกิดขึ้นตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจภายในของรัฐที่เดียว "The dispute was not solely a matter of domestic jurisdiction")

The Acquisition of Polish Nationality⁴

ศาลยุติธรรมประจำระหว่างประเทศวินิจฉัยว่า เป็นความจริงที่ว่ารัฐอธิปไตยย่อมมีสิทธิที่จะพิจารณากำหนดว่าบุคคลใดเป็นคนชาติของตน (It is true that a Sovereign State has

³ พันธุ์ทิพย์ กาญจนจิตรรา สายสุนทร., คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล ภาคที่ 1 การจัดสรรเอกชนระหว่างประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2543), หน้า 306

⁴ ชุมพร ปัจจุสานนท์, กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล สัญชาติ, เล่ม 3, หน้า 25.

the right to decide what person shall be regarded as its nationals ...)

คำตัดสินของอนุญาโตตุลาการระหว่างเยอรมันกับโปแลนด์⁵

วันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ. 1924 ว่า "... ในเรื่องเกี่ยวกับสัญชาติ รัฐเป็นผู้มีอำนาจเด็ดขาดเพียงผู้เดียวซึ่งอำนาจนี้จะถูกจำกัดโดยพันธกรณีหรือข้อตกลงระหว่างประเทศที่รัฐได้ทำขึ้นเท่านั้น ... (in matter of nationality the jurisdiction of each state is, in principle , exclusive, when the acquisition of nationality is regulated by international treaties the autonomy of the State is limited by the contractual engagement it has undertaken.)

Nottebohm Case ⁶

ระหว่างลิกเตนสไตน์กับกัวเตมาลา ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice) ให้ความเห็นเกี่ยวกับสัญชาติและปัญหาเขตอำนาจภายในของรัฐว่า "เช่นเดียวกับรัฐอธิปไตยอื่น ๆ ลิกเตนสไตน์กำหนดกฎเกณฑ์เรื่องสัญชาติ เกี่ยวกับการได้มาซึ่งสัญชาติได้เอง และเช่นเดียวกับการแปลงชาติจะต้องกระทำโดยองค์กรที่กำหนดขึ้นภายใต้กฎหมายของตน" (It is for Liechtenstein, as it is for every sovereign state, to settle by its own legislation the rules relating to the acquisition of its nationality, and to confer that nationality by naturalization granted by its own organ in accordance with that legislation.)

นักนิติศาสตร์ระหว่างประเทศที่มีชื่อเสียงได้ให้นิยามและความเห็นเกี่ยวกับเรื่องสัญชาติไว้ ดังนี้

Oppenheim⁷ กล่าวไว้ในหนังสือกฎหมายระหว่างประเทศว่า "ไม่ใช่เป็นเรื่องของกฎหมายระหว่างประเทศแต่เป็นเรื่องกฎหมายภายในที่จะกำหนดว่าใครจะเป็นหรือไม่เป็นพลเมือง

⁵ เรื่องเดียวกัน

⁶ เรื่องเดียวกัน

⁷ เรื่องเดียวกัน

ของรัฐใด “ (It is not for international law but for municipal law to determine who is, who is not, to be consider a subject,) .

Lauterpacht⁸ ให้ความเห็นว่า “เรื่องสัญชาติย่อมตกอยู่ภายใต้กฎหมายภายในของรัฐ รัฐต้องบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ รัฐไม่เพียงแต่กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการได้สัญชาติเท่านั้น แต่รัฐยังสามารถกำหนดกฎเกณฑ์การไม่ให้สัญชาติแก่คนชาติของตนได้ด้วย” (Matters of nationality are, subject to the international obligations of the state left to the municipal law. A state may not only lay down rules concerning the acquisition of nationality. It also may deprive its subjects of their nationality in a variety of ways.)

Weis⁹ กล่าวว่า รัฐเป็นใหญ่ในดินแดนของตน มีสิทธิที่จะกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการได้หรือเสียไปซึ่งสัญชาติในรูปของกฎหมาย

รัฐเท่านั้นที่มีอำนาจให้สัญชาติแก่บุคคล ในการให้สัญชาตินั้นรัฐจำต้องบัญญัติกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ วางกำหนดกฎเกณฑ์เรื่องการได้สัญชาติและเสียสัญชาติ ซึ่งกฎหมายว่าด้วยสัญชาตินี้มีลักษณะเป็นกฎหมายนโยบายทางการเมืองขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของสภาพบ้านเมืองในแต่ละยุคสมัย

เมื่อรัฐเป็นผู้มีอำนาจในการให้สัญชาติและกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องสัญชาติ และมีผลผูกพันในการกำหนดสถานะของบุคคลซึ่งในปัจจุบันถือว่า “สัญชาติ” เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลและเป็นเรื่องของสิทธิมนุษยชน การบัญญัติกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ รัฐควรคำนึงถึงหลักเกณฑ์ ดังนี้

ก.บุคคลแต่ละคนควรมีสัญชาติ

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 26.

⁹ เรื่องเดียวกัน

บทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยสัญชาติไม่ควรนำมาซึ่งสภาวะการไร้สัญชาติ เพราะโลกปัจจุบันมีการแบ่งแยกเป็นรัฐใหญ่น้อยต่างกัน แต่ละรัฐมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนที่เป็นอาณาเขตของตนและมีอำนาจเหนือคนชาติของตน (Personal jurisdiction) ทุกคนที่เกิดมาในโลกต้องเป็นพลเมืองของรัฐใดรัฐหนึ่ง โดยมีหลักเกณฑ์ว่า ถ้าบุคคลใดมีคุณสมบัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์กฎหมายสัญชาติของประเทศแล้ว ประเทศจะปฏิเสธไม่ให้สัญชาติแก่บุคคลนั้น ไม่ได้ ดังที่กำหนดไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 15 "(1) บุคคลทุกคนมีสิทธิในการถือสัญชาติ (2) การถอนสัญชาติโดยพลการ หรือการปฏิเสธสิทธิที่จะเปลี่ยนสัญชาติของบุคคลใดนั้นจะกระทำมิได้"

ข. บุคคลคนหนึ่ง ไม่ควรมีหลายสัญชาติพร้อมกัน

บทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ ไม่ควรกำหนดวิธีการอันใดทำให้บุคคลมีหลายสัญชาติได้ เพราะจะทำให้ฐานะหรือความเป็นอยู่ของบุคคลนั้น ไม่แน่นอน เมื่อบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยสัญชาติของแต่ละรัฐ แตกต่างกันขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมและความเหมาะสมของแต่ละรัฐ อาจเป็นเหตุให้บุคคลมีหลายสัญชาติได้ อย่างไรก็ดี หากไม่เป็นการขัดผลประโยชน์ของรัฐอย่างมากแล้ว รัฐก็ควรที่จะหลีกเลี่ยงการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยสัญชาติซึ่งอาจก่อให้เกิดการมีหลายสัญชาติของบุคคลได้

ค. รัฐไม่ควรบังคับให้บุคคลมีสัญชาติของตน

สืบเนื่องมาจากหลักที่ว่ารัฐประกอบด้วยชุมชนที่เข้ามาอยู่ร่วมกันด้วยความสมัครใจ หากบุคคลใดไม่สมัครใจที่จะมีสัญชาติของรัฐต่อไป แม้การมีสัญชาติจะทำให้บุคคลนั้นมีสิทธิต่าง ๆ รัฐก็ควรปล่อยให้ไปความต้องการของบุคคล กล่าวคือ รัฐไม่ควรบังคับให้คนต่างชาติดำเนินการขอรับสัญชาติของรัฐ และไม่อาจขัดขวางมิให้คนของรัฐแปลงสัญชาติไปถือสัญชาติของอีกรัฐหนึ่ง แต่ประเทศต่าง ๆ ก็มักไม่ยึดถือหลักนี้โดยเคร่งครัด เพราะคำนึงถึงเสรีภาพของเอกชนมากกว่าส่วนรวม หลักเกณฑ์ข้อนี้จะนำมาใช้ได้ในการณีการได้มาซึ่งสัญชาติภายหลังการเกิด เช่น การแปลงชาติ ฯลฯ แต่ไม่นำมาใช้ในการณีการได้มาซึ่งสัญชาติโดยกำเนิด

ง. บุคคลในครอบครัวเดียวกัน เช่น สามี ภริยา และบุตรควรมีสัญชาติเดียวกัน

กฎหมายว่าด้วยสัญชาติของรัฐควรมีบทบัญญัติให้มีวิธีการให้บุคคลในครอบครัวเดียวกันมีสัญชาติเดียวกัน เพื่อความกลมเกลียวในครอบครัวภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเดียวกัน เดิมกฎหมายว่าด้วยสัญชาติของบางประเทศ จะบัญญัติเป็นเชิงบังคับให้บุคคลในครอบครัวมีสัญชาติเดียวกันทันที เช่น กฎหมายว่าด้วยสัญชาติของสเปนมักจะกำหนดว่า ถ้าหญิงต่างสัญชาติมาทำการสมรสกับชายแล้วจะต้องมีสัญชาติตามสามีโดยอัตโนมัติ ครั้นปัจจุบันกฎหมายว่าด้วยสัญชาติของประเทศต่าง ๆ จะกำหนดให้หญิงต้องแสดงเจตนาว่าจะถือสัญชาติของสามี เป็นการชี้ให้เห็นว่า ให้สิทธิแก่หญิงที่จะเลือกว่าจะถือสัญชาติของสามีหรือไม่ หลักเกณฑ์ในข้อนี้จึงได้รับการผ่อนคลายเป็นไม่เคร่งครัดนัก

การที่บุคคลจะมีสัญชาติหรือการได้สัญชาติของบุคคล อาจแบ่งตามแหล่งที่มาของสัญชาติได้เป็น 2 ประเภท คือ

ก. การได้สัญชาติโดยการเกิด (Nationality of Origin)

ในขณะที่เกิดทุกคนจะต้องเป็นคนชาติ (National) ของประเทศใดประเทศหนึ่ง ประเทศต่าง ๆ ได้บัญญัติเป็นกฎหมายวางหลักเกณฑ์การให้สัญชาติแก่บุคคลในขณะที่เกิดไว้ โดยมีหลักที่ประเทศต่าง ๆ ถือเป็นแนวทางอยู่ 2 หลัก คือ

(1) หลักดินแดน (Jus soli) มีหลักว่า ทารกเกิดในดินแดนของประเทศใดย่อมได้สัญชาติของประเทศนั้น โดยไม่คำนึงว่าทารกนั้นเกิดจากคนซึ่งมีสัญชาติของประเทศนั้น หรือคนต่างด้าว ถือว่าความสัมพันธ์ทางดินแดนมีความสำคัญเพราะในประเทศที่กำเนิด ทารกจะได้รับการอบรมให้มีความรักถิ่นที่อยู่ รักพวกพ้อง รักธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และได้รับการอบรมให้มีคุณสมบัติต่าง ๆ เหมาะสมที่จะเป็นพลเมืองของประเทศ อย่างน้อยการศึกษา ณ ที่นั้นอาจมีอิทธิพลเหนืออุปนิสัยใจคอของเด็กเท่า ๆ กับความสัมพันธ์ทางสายเลือด

หลักดินแดนนี้มีรากฐานมาจากทัศนคติของประเทศ Anglo - Saxon ซึ่งมีความเป็นไปทางประวัติศาสตร์ ในอังกฤษสมัยโบราณมีการปกครองระบอบศักดินา พลเมือง (Subject) จะผูกพันอยู่กับดินแดนหรือแว่นแคว้นที่ตนอาศัย ความจงรักภักดี (Allegiance) ที่พลเมืองมีต่อรัฐาธิปไตย อาศัยความผูกพันกับดินแดน (Territorial link) เป็นสำคัญ ซึ่งเป็นลักษณะของกลุ่ม

ประเทศที่ไม่ได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดของกฎหมายโรมันจึงถือความสำคัญของดินแดนหรือภูมิภานาเป็นสำคัญ การได้สัญชาติก็เช่นเดียวกัน ถือว่าหลักการได้สัญชาติโดยการเกิดควรยึดหลักดินแดน

(2) หลักสืบสายโลหิต (Jus sanguinis) มีหลักว่า ทารกมีสัญชาติของบิดาหรือมารดาซึ่งมีความผูกพันกันทางสายเลือด โดยไม่คำนึงว่าทารกจะเกิดในประเทศที่บิดาหรือมารดามีสัญชาติ หรือเกิดในต่างประเทศ เป็นการกำหนดสัญชาติขึ้นตามเชื้อชาติ (race)

หลักสืบสายโลหิตมีรากฐานอิทธิพลของกฎหมายโรมัน มาจากแนวความคิดว่า ผู้เกิดในดินแดนกรีกและโรมันจะไม่ได้สัญชาติกรีกหรือโรมัน เพราะหวงแหนไม่ยอมให้สิทธิการเป็นพลเมืองแก่คนต่างด้าวหรือบุตรของคนต่างด้าว ในประเทศกรีกบุคคลจะเป็นพลเมืองกรีกได้เมื่อบิดามารดาเป็นพลเมืองกรีก ในกรุงโรมบุตรที่เกิดจากบิดามารดาที่สมรสกันชอบด้วยกฎหมายย่อมเป็นพลเมืองโรมัน แต่บุตรที่เกิดจากมารดาไม่ได้ทำการสมรสกับบิดาโดยชอบด้วยกฎหมายย่อมมีสัญชาติตามมารดาในขณะเกิด โดยถือว่าการสืบสายโลหิตของบุคคลมีความสำคัญ สถานะของบุคคลย่อมทำให้เกิดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย บุตรย่อมได้รับสิทธิและหน้าที่สืบทอดสายโลหิตมาจากบิดาได้ ตามความผูกพันของบุคคล (Personal link) ประเทศส่วนใหญ่ในยุโรปถือตามแนวความคิดที่ว่าสัญชาติโดยการเกิดยึดหลักสายโลหิต โดยเห็นว่าเป็นความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นถาวรยิ่งกว่าความสัมพันธ์อื่นใด

เมื่อพิจารณาการได้สัญชาติโดยหลักดินแดนและหลักสืบสายโลหิตแล้ว ตามปกติบุคคลที่มีเจตนาพร้อมกันเข้าเป็นกลุ่มก้อน เป็นสังคม มักถือเอาเชื้อชาติเป็นมูลฐานแห่งการผูกมัดทางการเมืองในการผูกมัดบุคคลไว้กับรัฐ คนที่มีบิดามารดาเป็นคนไทยแม้เกิดในต่างประเทศให้สันนิษฐานว่าเขามีเจตนาเป็นคนสัญชาติไทย เว้นแต่จะไปสมัครถือสัญชาติของประเทศอื่นในภายหลัง ความสัมพันธ์ทางสายโลหิตจะช่วยให้ประเทศรักษาเอกลักษณ์ไว้ได้และช่วยให้พลเมืองมีความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หากรัฐใดมีพลเมืองที่สืบเชื้อสายมาจากเชื้อชาติเดียวกันบรรพบุรุษเดียวกัน จะทำให้เกิดความกลมเกลียวในหมู่ประชาชนดีกว่าประเทศที่พลเมืองมาจากชนหลายเผ่า แต่ในความเป็นจริงการใช้หลักสืบสายโลหิตเพียงอย่างเดียวอาจเป็นภัยต่อเสถียรภาพของประเทศได้ ในกรณีที่มีคนต่างด้าวอพยพเข้าเมืองมาก หากไม่ระมัดระวังในการวางหลักเกณฑ์ให้บุตรหลานของคนต่างด้าวมีสัญชาติของประเทศนั้นแล้ว ประเทศนั้นจะเต็มไปด้วยคนต่างด้าว เมื่อมีจำนวนมากขึ้นอาจกลืนคนพื้นเมืองผู้เป็นเจ้าของประเทศได้ สังคมของคนต่างด้าวจะขยายตัวเป็นที่น่า

เกรงขาม เช่น สหรัฐอเมริกาและประเทศต่าง ๆ ในอเมริกาใต้ ฯลฯ หากประเทศเหล่านี้ใช้แต่เพียงหลักสืบสายโลหิตแล้ว ก็จะมีคนต่างด้าวมากกว่าคนชาติที่เป็นเจ้าของประเทศแต่เดิม สำหรับประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน หากใช้หลักสืบสายโลหิตเพียงอย่างเดียวก็อาจเกิดปัญหาดังกล่าวได้ เพราะประเทศไทยเป็นประเทศอุดมสมบูรณ์มีคนต่างด้าวอพยพเข้ามาปีละมาก ๆ เพื่อมิให้เกิดปัญหาจึงต้องใช้หลักดินแดนควบคู่กันไป

หลักสืบสายโลหิตและหลักดินแดนต่างมีทั้งผลดีและผลเสีย อาจทำให้ประเทศที่ใช้หลักใดหลักหนึ่งมีสภาพดีขึ้นหรือเลวลงก็ได้ ในกรณีที่บุตรของคนชาติเกิดในต่างประเทศ ถ้าบิดามารดายังคงรักษาขนบธรรมเนียมของชาติไว้ บุตรที่เกิดมาก็จะมีความเป็นคนชาติอย่างสมบูรณ์ ตรงกันข้ามถ้าบิดามารดาของบุตรเป็นผู้ที่ไม่ใส่ใจต่อความเป็นชาติของตน บุตรที่เกิดมาก็จะขาดความเป็นคนชาติและไม่มีความรู้สึกรักชาติของตน ในทางตรงกันข้ามลูกของคนต่างด้าวที่เกิดในประเทศ เมื่อได้รับการอบรมศึกษาในประเทศที่เกิดแล้วอาจกลายเป็นคนที่มีความจงรักภักดีต่อประเทศนั้นก็ได้ อย่างไรก็ตาม มีลูกของคนต่างด้าวจำนวนไม่น้อย ที่ยังคงมีความภักดีต่อประเทศที่เป็นสัญชาติของบิดามารดา ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ การอบรมของบิดามารดา ดังนั้น การที่รัฐจะถือหลักใดหลักหนึ่งต้องพิจารณาอย่างถี่ถ้วนและให้สอดคล้องกับนโยบายเกี่ยวกับพลเมือง ประเทศที่ต้องการให้มีคนสัญชาติเพิ่มขึ้นและมีคนต่างด้าวเข้าเมืองมากจะพยายามกลืนคนต่างด้าวให้มีสัญชาติของตนมากที่สุด ด้วยเหตุทางการเมืองและปัญหาเกี่ยวกับความเป็นความตายของประเทศ ประเทศที่มีลักษณะเช่นนี้จะใช้หลักดินแดนอย่างกว้าง ประเทศที่มีพลเมืองหนาแน่นอยู่แล้วและมีการอพยพเข้าเมืองน้อยจะถือหลักสืบสายโลหิตเป็นสำคัญ ไม่มีความจำเป็นต้องใช้สัญชาติเป็นเครื่องมือในการกลืนคนต่างด้าวเพราะมีพลเมืองของตนมากอยู่แล้ว คนต่างด้าวจำนวนไม่มากไม่อาจก่อให้เกิดความวุ่นวายทางการเมืองได้ จากเหตุผลดังกล่าวมา จะเห็นได้ว่า หลักสืบสายโลหิตมีเหตุผลยิ่งกว่าหลักดินแดนเพราะเป็นคนในครอบครัวเดียวกัน บุตรซึ่งสืบสายโลหิตจากบิดามารดาควรมีสัญชาติเดียวกันทั้งครอบครัว แต่การใช้หลักใดหลักหนึ่งเพียงหลักเดียวไม่เป็นการเพียงพอด้วยเหตุว่า ปัญหาเรื่องสัญชาติจะมีการเมืองเข้าเกี่ยวข้อง รัฐอาจมีนโยบายต้องการให้มีพลเมืองสัญชาติของตนมากหรืออาจต้องการจำกัด เหตุผลทางการเมืองย่อมเป็นสิ่งสำคัญในการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยสัญชาติของบุคคล และปัญหาพลเมืองเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นความตายของประเทศซึ่งผู้ปกครองจะต้องดำเนินนโยบายให้เหมาะสม เฉพาะอย่างยิ่งปัจจุบันนี้ เกือบทุกประเทศยอมรับว่า ทารกที่เกิดจากบิดามารดาไม่ปรากฏสัญชาติจะได้สัญชาติของประเทศที่ทารกนั้นเกิด ทำให้การใช้หลักดินแดนกับกรณีเช่นนี้เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อจัดการไว้สัญชาติของทารกที่เกิด

ปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ใช้หลักสายโลหิตและหลักดินแดนในการให้สัญชาติโดยการเกิด อาจจำแนกได้ ดังนี้

กลุ่มที่หนึ่ง ใช้หลักสืบสายโลหิตโดยเคร่งครัด ใช้หลักดินแดนเป็นส่วนน้อย ได้แก่ เยอรมนี ออสเตรีย กรีซ เดนมาร์ก นอร์เวย์ สวีเดน รัสเซีย ญี่ปุ่น และจีน ฯลฯ

กลุ่มที่สอง ประเทศที่ใช้หลักดินแดนเป็นพื้น ได้แก่ ประเทศในแถบอเมริกาใต้เป็นส่วนใหญ่ และประเทศในแถบอเมริกากลาง ประกอบด้วย อาร์เจนตินา ชิลี บราซิล เวเนซุเอลา เปรู เอกวาดอร์ อูรุกวัย กัวเตมาลา นิการากัว โบลิเวีย ปารากวัย โคลัมเบีย และปานามา

กลุ่มที่สาม ประเทศที่ใช้หลักดินแดนเป็นส่วนใหญ่ แต่ใช้หลักสายโลหิตเป็นตัวเสริม ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ โดยอังกฤษถือหลักดินแดนเนื่องจากขนบธรรมเนียมมากกว่าความจำเป็นทางการเมือง เพราะอังกฤษมีคนต่างด้าวเข้าเมืองมากและมีใช้ประเทศเกิดใหม่ แต่ทารกที่เกิดนอกประเทศอังกฤษ โดยบิดามารดาเป็นคนอังกฤษย่อมได้สัญชาติอังกฤษตามหลักสืบสายโลหิตและยอมให้ทารกนั้นสละสัญชาติในภายหลัง

กลุ่มที่สี่ ประเทศที่ถือหลักดินและหลักสืบสายโลหิตเท่าเทียมกัน ได้แก่ ไทย ฝรั่งเศส เบลเยียม สเปน อิตาลี โปแลนด์ โรมานี สวิต ฯลฯ

ข. การได้สัญชาติภายหลังการเกิด

เป็นสัญชาติที่ได้มาภายหลังจากเกิด การได้สัญชาติประเภทนี้อาจเกิดขึ้นได้ 2 กรณีคือ

(1) คนไร้สัญชาติที่ในขณะที่เกิดไม่ได้สัญชาติ แต่ต่อมาภายหลัง ได้มีรัฐมาให้สัญชาติแก่คนไร้สัญชาติ ซึ่งการให้สัญชาติในภายหลังนี้อาจได้สัญชาติมาโดยการแปลงสัญชาติ เช่น กฎหมายสัญชาติญี่ปุ่นให้คนไร้สัญชาติแปลงสัญชาติเป็นสัญชาติญี่ปุ่นได้ ตามมาตรา 5¹⁰ ฯลฯ

¹⁰ The Nationality Law

Article 5.

"The Minister of Justice shall not permit the naturalization of an alien unless he or she fulfills all of the following conditions:

- (1) that he or she has domiciled in Japan for five years or more consecutively;
- (2) that he or she is twenty years of age or more and full capacity to act according to the law of his or her home country;
- (3) that he or she is upright conduct;

การให้สัญชาติ เช่น กฎหมายสัญชาติเวียดนามให้สัญชาติเวียดนามแก่คนไร้สัญชาติ ตามมาตรา 7¹¹
ฯลฯ

(2) คนที่มีสัญชาติอยู่แล้ว แต่ต้องการเปลี่ยนสัญชาติโดยการแปลงสัญชาติแล้ว
ได้รับสัญชาติใหม่

อย่างไรก็ดี แม้ประเทศต่าง ๆ ในโลกจะได้กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องสัญชาติ
ไว้แล้วก็ตาม แต่ก็ยังปรากฏว่า ยังคงเกิดการไร้สัญชาติ เมื่อการไร้สัญชาติเป็นสภาวะการณัของ
บุคคลซึ่งไม่ได้รับการรับรองจากรัฐใด ๆ ให้เป็นบุคคลมีสัญชาติของรัฐนั้น ตามที่ Convention
relating to the Status of Stateless Person 1954 มาตรา 1 ให้ความหมาย “คนไร้สัญชาติ” ว่า
หมายถึง คนซึ่งไม่อาจนับได้ว่าเป็นคนชาติของรัฐใดภายใต้บทบัญญัติกฎหมายรัฐนั้น ๆ ด้วยเหตุว่า
สัญชาติเป็นเรื่องภายในของแต่ละรัฐที่จะออกกฎเกณฑ์ กำหนดคุณสมบัติหรือข้อเท็จจริง

การไร้สัญชาติจึงเป็นกรณีที่บุคคลมีข้อเท็จจริงไม่ตรงตามคุณสมบัติที่กำหนดไว้
ในกฎหมายสัญชาติของรัฐ อันเป็นเหตุให้ไม่ได้สัญชาติของรัฐตั้งแต่เกิด หรือสูญเสียสัญชาติที่
ได้มาตั้งแต่เกิดแล้วไม่ได้สัญชาติใหม่ แสดงว่ายังคงมีเหตุที่ทำให้เกิดการไร้สัญชาติอันเนื่องมาก
จากหลักกฎหมายสัญชาติ ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ

2.1.1.1 การไร้สัญชาติตั้งแต่เกิด

ตามปกติเมื่อมนุษย์เมื่อเกิดขึ้นมาแล้วต้องมีสัญชาติ ซึ่งสัญชาติที่ได้มานั้นอาจเป็น
การได้สัญชาติตามหลักสายโลหิต หรือหลักดินแดน อย่างไรก็ตามอย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่าง ดังนั้น เมื่อ
มนุษย์เกิดขึ้นมาแล้วไม่ได้สัญชาติโดยการเกิด ก็จะกลายเป็นคนไร้สัญชาติทันที เช่น นาง ก.เป็นคน

-
- (4) that he or she is able to secure a livelihood by one's own property or ability, or those of one's spouse or other relatives with whom one lives on common expenses;
 - (5) that he or she has no nationality, or the acquisition of Japanese nationality will result in the loss of foreign nationality;
 - (6) ... "

¹¹ Law on Nationality of Vietnam

Article 7. Granting for Vietnamese nationality

"1.A foreign national or stateless person who is residing in Vietnam and voluntarily observes the Constitution and laws of Vietnam, may be granted Vietnamese nationality if satisfying the following conditions; ... "

สัญชาติรัฐ A มีสามีที่ไม่ได้จดทะเบียนสมรสแล้วไปคลอดบุตร คือ เด็กชาย ข. ในรัฐ B ซึ่งถือหลักสายโลหิตโดยเคร่งครัด เด็กชาย ข. จะไม่ได้สัญชาติของรัฐ B โดยการเกิดตามหลักดินแดน และในขณะที่เดียวกันรัฐ A ก็ถือหลักดินแดนโดยเคร่งครัด เมื่อเด็กชาย ข. เกิดในรัฐ B เด็กชาย ข. จึงไม่ได้สัญชาติของรัฐ A โดยการเกิดตามหลักสายโลหิต กรณีเช่นนี้ เด็กชาย ข. จึงเป็นคนไร้สัญชาติในทันทีตั้งแต่เกิด

2.1.1.2 การไร้สัญชาติภายหลังการเกิด

คือ การที่บุคคลได้สัญชาติโดยการเกิดตามหลักดินแดนหรือหลักสายโลหิตแล้ว ต่อมาภายหลังได้สูญเสียสัญชาติดังกล่าวไป โดยไม่อาจถือสัญชาติอื่นได้ จะทำให้กลายเป็นคนไร้สัญชาติ

การสูญเสียสัญชาตินี้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น การสละสัญชาติ การถูกถอนสัญชาติ หรือเป็นไปตามข้อเท็จจริงตามที่กฎหมายสัญชาติของรัฐกำหนดไว้ว่าเป็นเหตุให้ต้องสูญเสียสัญชาติ ฯลฯ อาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้

(1) การแปลงสัญชาติ

หมายถึง การที่บุคคลที่มีสัญชาติอยู่แล้วแสดงเจตนาโดยสมัครใจขอเปลี่ยนไปถือสัญชาติของรัฐอื่นซึ่งยอมรับให้บุคคลนั้นถือสัญชาติ โดยที่ผู้ขอแปลงสัญชาติต้องมีคุณสมบัติและลักษณะครบถ้วนตามที่กฎหมายของรัฐที่จะขอถือสัญชาติกำหนดไว้ การอนุญาตหรือไม่อนุญาตเป็นอำนาจเด็ดขาดของรัฐเจ้าของสัญชาติใหม่ การแปลงสัญชาติเป็นเรื่องของความสมัครใจของบุคคลมิใช่เกิดจากการบังคับจากรัฐ (force naturalization)

การแปลงสัญชาติอาจก่อให้เกิดการไร้สัญชาติได้ ในกรณีที่กฎหมายของรัฐกำหนดว่า เมื่อบุคคลที่ถือสัญชาติของรัฐแสดงเจตนาขอแปลงสัญชาติแล้วยอมเป็นผลให้ขาดจากการมีสัญชาติของรัฐทันที และบุคคลดังกล่าวไม่อาจเข้าไปถือสัญชาติของรัฐที่ขอแปลงสัญชาติได้

(2) การสมรส

หมายถึง การเป็นสามัภริยากันตามกฎหมายระหว่างบุคคลซึ่งมีสัญชาติต่างกัน และฝ่ายหญิงอาจได้สัญชาติใหม่ตามสัญชาติของสามี การให้สัญชาติใหม่แก่ฝ่ายหญิงที่สมรสกับคนต่างชาตินี้ อาจเป็นไปได้ 2 กรณี คือ

กรณีแรก ฝ่ายหญิงได้สัญชาติของสามี (สัญชาติใหม่) โดยอัตโนมัติ ไม่จำเป็นต้องแสดงเจตนาใด ๆ คือ ไม่ต้องแสดงความจำนงขอถือสัญชาติของสามี การได้สัญชาติของหญิงมีสามีโดยวิธีนี้จะไม่ส่งผลให้หญิงที่มีสามีนั้นตกเป็นคนไร้สัญชาติได้

กรณีที่สอง ฝ่ายหญิงจะต้องแสดงเจตนาขอสละสัญชาติเดิมไปถือสัญชาติใหม่ตามสามี การได้สัญชาติของหญิงมีสามีตามวิธีนี้ อาจส่งผลให้หญิงที่มีสามีนั้นตกเป็นคนไร้สัญชาติได้ หากหญิงไม่ได้รับสัญชาติของสามีอันเนื่องมาจากมีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนตามกฎหมายสัญชาติของประเทศของสามี

(3) การเปลี่ยนแปลงอธิปไตยโดยเหนือดินแดน

การเปลี่ยนแปลงอธิปไตยโดยเหนือดินแดนอาจทำให้เกิดการไร้สัญชาติได้ ในกรณีที่ดินแดนของประเทศหนึ่งโอนไปอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของประเทศอื่น ซึ่งจะมีผลกระทบต่อสัญชาติของพลเมืองที่อาศัยอยู่ในดินแดนที่ถูกโอนไป หากไม่มีการทำสนธิสัญญาตกลงกันไว้เกี่ยวกับเรื่องสัญชาติ แล้วอาจส่งผลให้พลเมืองดังกล่าวกลายเป็นคนไร้สัญชาติได้

2.1.2 การไร้สัญชาติในกรณีอื่น ๆ

การไร้สัญชาติที่เกิดขึ้นนอกเหนือจากการไร้สัญชาติที่เกิดจากหลักกฎหมายสัญชาติแล้ว อาจเกิดขึ้นจากการกระทำหรือข้อเท็จจริงในบางกรณีที่หากมีขึ้นแล้วจะทำให้บุคคลผู้มีสัญชาตินั้นต้องกลายเป็นคนไร้สัญชาติ อาจจำแนกได้ ดังนี้

2.1.2.1 การกระทำของคนไร้สัญชาติ

เป็นกรณีที่บุคคลที่ได้รับสัญชาติแล้ว ได้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งอันเป็นเหตุให้ไม่อาจอ้างหรือเรียกร้องสิทธิอันเกิดจากการมีสัญชาตินั้นได้ เมื่อเหตุดังกล่าวยังคงอยู่เป็นระยะเวลาอันสั้นจนในที่สุดก็ไม่อาจใช้สิทธิดังกล่าวตลอดไปดังเช่นบุคคลไร้สัญชาติ ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ดังนี้

(1) การอพยพแรงงานเข้าไปทำงานในประเทศอื่นเป็นเวลานาน

การที่คนที่มีสัญชาติของประเทศหนึ่งอพยพเข้าไปทำงานในต่างประเทศ และเป็นเหตุให้ไม่อาจอ้างหรือเรียกร้องสิทธิอันเกิดจากการมีสัญชาติของตนได้ เมื่อขาดการติดต่อกับประเทศที่เป็นเจ้าของสัญชาติเป็นระยะเวลาอันยาวนานขึ้นก็จะกลายเป็นคนไร้สัญชาติในที่สุด

(2) การย้ายถิ่นเนื่องจากการเกิดสงครามหรือการปฏิวัติ

การเกิดสงครามหรือการปฏิวัติ เป็นสถานการณ์ที่บีบบังคับให้คนที่อยู่ในดินแดนแห่งหนึ่ง ต้องย้ายถิ่นที่อยู่ไปอยู่ที่อื่น หากที่อยู่แห่งใหม่นี้เป็นดินแดนที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐอื่น อาจทำให้ผู้อพยพกลายเป็นคนต่างด้าว เมื่อเป็นระยะเวลาอันยาวนานในที่สุดก็จะกลายเป็นคนไร้สัญชาติ

(3) การอพยพเร่ร่อนไปเรื่อย ๆ ไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่งแน่นอน

การที่บุคคลบางกลุ่มอพยพเร่ร่อน โดยไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง ทำให้ไม่อาจอ้างหรือจัดว่าเป็นพลเมืองหรือถือสัญชาติของรัฐใด ในที่สุดก็จะกลายเป็นคนไร้สัญชาติ

2.1.2.2 การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การที่บุคคลมีสัญชาติย่อมได้รับการความคุ้มครองจากรัฐเจ้าของสัญชาติและมีสิทธิได้รับการบริการจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในบางกรณีการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นจากการปฏิบัติหน้าที่อาจเป็นสาเหตุทำให้เกิดการไร้สัญชาติได้ ดังนี้

(1) การผิดพลาดทางทะเบียนราษฎร

การเป็นบุคคลที่ถือสัญชาติของรัฐจะต้องมีหลักฐานในการพิสูจน์การถือสัญชาติซึ่งประเทศต่าง ๆ ก็มักจะใช้หลักฐานทางทะเบียนราษฎรเป็นเครื่องยืนยันพิสูจน์การมีสัญชาติของบุคคล ในบางกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐบันทึกข้อมูลทางทะเบียนราษฎรผิดพลาดก็อาจเป็นสาเหตุให้

บุคคลที่ถือสัญชาติของประเทศไม่อาจพิสูจน์หรือยืนยันความมีสัญชาติของตนได้ อันทำให้บุคคลนั้นกลายเป็นบุคคลไร้สัญชาติ

(2) การไม่อาจใช้สิทธิอันเกิดจากการมีสัญชาติ

การถือสัญชาติของรัฐ จะทำให้บุคคลที่ถือสัญชาติใช้สิทธิต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้ เมื่อเกิดกรณีที่บุคคลที่ถือสัญชาติไม่อาจใช้หรือได้รับสิทธิอันเกิดจากการมีสัญชาติ จะทำให้บุคคลนั้นไม่เห็นความสำคัญของการมีสัญชาติของรัฐ เป็นผลให้ไม่ใส่ใจต่อความมีสัญชาติของรัฐ ในที่สุดก็จะกลายเป็นคนไร้สัญชาติ

2.2 ผลเสียของการไร้สัญชาติ

กฎหมายระหว่างประเทศมีที่มาจาก จารีตประเพณี หลักกฎหมายทั่วไป (The general principle of law recognized by civilized nations) สนธิสัญญา เป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ถือว่ารัฐเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือเป็นตัวกระทำการในกฎหมาย (Subject in Law) ส่วนเอกชนเป็นเพียงผู้อยู่ใต้บังคับ ไม่มีสิทธิและหน้าที่ในกฎหมายระหว่างประเทศ (เอกชนจะกระทำการเรียกร้องหรืออ้างสิทธิของตนก็โดยผ่านรัฐเท่านั้น)

ส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิของบุคคลตามกฎหมายภายในของรัฐ รัฐต่าง ๆ ต้องให้การรับรองคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่ถือสัญชาติของรัฐเพราะถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องให้สิทธิแก่บุคคลที่ถือสัญชาติ โดยอาจกำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายที่รับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมือง

ดังนั้น ความไร้สัญชาติจะก่อให้เกิดปัญหาดังนี้

2.2.1 ผลกระทบต่อรัฐ

ในทางกฎหมายระหว่างประเทศให้การรับรองว่ารัฐมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน และยังรับรองด้วยว่ารัฐมีอำนาจอธิปไตยเหนือบุคคล โดยรัฐจะใช้ "สัญชาติ" เป็นสิ่งกำหนดความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างปัจเจกชนคนหนึ่งกับรัฐ ในลักษณะที่ปัจเจกชนตกอยู่ภายใต้

อำนาจอธิปไตยของรัฐ สัญชาติจึงเป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนที่ก่อให้เกิดสถานภาพ "คนชาติ" แก่บุคคลผู้เป็นคู่กรณีในนิติสัมพันธ์

กฎหมายระหว่างประเทศรับรองว่า รัฐมีอำนาจอธิปไตยในการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสัญชาติ แต่กฎเกณฑ์ที่รัฐใช้ในการกำหนด "สัญชาติ" จะต้องสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐต่าง ๆ จึงใช้สัญชาติในการกำหนดว่าบุคคลใดอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของตน หรืออาจกล่าวได้ว่า "สัญชาติ" เป็นสิ่งที่รัฐใช้ในการจัดสรรเอกชนในทางระหว่างประเทศ กฎหมายระหว่างประเทศรับรองว่าการออกกฎหมายว่าด้วยสัญชาติของรัฐตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจภายในของรัฐ โดยแท้ รัฐจึงมีเสรีภาพในการกำหนดหลักเกณฑ์การได้สัญชาติและการเสียสัญชาติ ส่วนใหญ่รัฐจะกำหนดหลักเกณฑ์การได้สัญชาติโดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่แสดงถึงความสัมพันธ์อย่างแท้จริง (Genuine Link) ระหว่างรัฐผู้ให้สัญชาติและเอกชนผู้ได้รับสัญชาติเนื่องจากรัฐต้องการให้สัญชาติที่กำหนดขึ้นมีผลในทางระหว่างประเทศ ข้อเท็จจริงที่รัฐใช้ในการกำหนดสัญชาติซึ่งได้รับการยอมรับตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศมีดังนี้

ก. การสืบสายโลหิตจากผู้มีสัญชาติของรัฐ

การกำหนดคนชาติเพื่อประโยชน์แก่การกำหนดสัญชาติที่มีมาแต่เดิมก่อนที่จะมีรัฐสมัยใหม่ถือตามหลักสืบสายโลหิต (Jus sanguinis) เพราะเป็นหลักที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับชุมชนตามธรรมชาติ

ข. การเกิดในดินแดนของรัฐ

การกำหนดคนชาติเพื่อประโยชน์แก่การกำหนดสัญชาตินั้น รัฐยังใช้หลักดินแดน (Jus soli) ซึ่งเป็นแนวความคิดของรัฐสมัยใหม่ที่ยอมรับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับดินแดน โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานว่า รัฐสมัยใหม่มีอำนาจเหนือดินแดนอย่างสมบูรณ์ การเกิดในดินแดนของรัฐเป็นผลให้บุคคลมีสัญชาติของรัฐโดยหลักดินแดน

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการลดความรู้สัญชาติ ค.ศ. 1961 ให้การรับรองการให้สัญชาติโดยหลักดินแดนดังที่กำหนดไว้ใน มาตรา 1

"1.รัฐภาคีต้องให้สัญชาติแก่คนที่เกิดในดินแดนของรัฐ ซึ่งมีจะนั้นแล้วจะเป็นคนไร้สัญชาติ การให้สัญชาติดังนี้ :

(a) โดยการเกิดตามบทบัญญัติของกฎหมาย หรือ

(b) บุคคลผู้นั้นยื่นคำร้องขอต่อหน่วยงานที่มีอำนาจตามวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยสัญชาติภายใต้บทบัญญัติวรรคสองของมาตรานี้ โดยห้ามมิให้ปฏิเสธคำร้องดังกล่าว ..."

รัฐที่ต้องการเพิ่มจำนวนประชากรของรัฐจะใช้ทั้งหลักสืบสายโลหิตและหลักดินแดนในการกำหนดสัญชาติ แต่อย่างไรก็ตามการให้สัญชาติตามหลักดินแดนมักจะมีข้อยกเว้นในบางกรณี เช่น กรณีเด็กที่เกิดเป็นบุตรของผู้มีความคุ้มครองทางการทูต (Diplomatic Immunity) ย่อมไม่ได้สัญชาติของประเทศที่บิดาหรือมารดามีสถานะเป็นผู้ที่มีความคุ้มครองทางการทูต ฯลฯ ข้อยกเว้นดังกล่าวได้รับการยอมรับจากนานาประเทศจนกลายเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ

ค. การมีภูมิลำเนาถาวร ในรัฐที่ให้สัญชาติ

การให้สัญชาติในกรณีนี้เป็นการให้สัญชาติโดยผลของกฎหมายภายหลังการเกิดเมื่อบุคคลต่างด้าวมีภูมิลำเนาถาวรอยู่ในดินแดนของรัฐ โดยที่บุคคลต่างด้าวนั้นไม่ต้องแสดงเจตนา ร้องขอสัญชาติของรัฐ เนื่องจากว่าการมีภูมิลำเนาถาวรในรัฐแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ผู้ให้สัญชาติกับเอกชน ได้ชัดเจนกว่าการเกิดในรัฐ การที่บุคคลจะมีภูมิลำเนาถาวรในรัฐเกิดจากเจตนาเสมอ แต่การที่บุคคลเกิดในรัฐมิได้เกิดจากเจตนาของบุคคลนั้น อย่างไรก็ตาม หากเป็นการเข้ามาเพียงเพื่อมีภูมิลำเนาชั่วคราว ไม่มีเจตนาที่จะตั้งรกรากในดินแดนก็จะไม่ได้สัญชาติของรัฐ

ง. การมีสถานภาพเป็นบุคคลในครอบครัวเดียวกับบุคคลที่มีสัญชาติของรัฐที่ให้สัญชาติ

เป็นกรณีที่ในขณะที่เกิดบุคคลนั้นได้สัญชาติของรัฐอื่นแต่ต่อมาได้มีการพิสูจน์หรือเข้ามาเกี่ยวข้องกับบุคคลผู้ถือสัญชาติของรัฐนั้น รัฐจึงยอมให้สัญชาติ เช่น รัฐอาจกำหนดให้สัญชาติแก่บุคคลที่เป็นบุตรนอกสมรสของบุคคลที่มีสัญชาติของรัฐ เมื่อบิดาจดทะเบียนรับรองให้เป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือพิสูจน์ได้ว่าเป็นบุตรของบุคคลที่ถือสัญชาติของรัฐ ฯลฯ การให้สัญชาติกรณีนี้เป็นการให้สัญชาติตามหลักสืบสายโลหิตภายหลังการเกิด

จ.การเป็นข้าราชการของรัฐที่ให้สัญชาติ

บทบัญญัติกฎหมายสัญชาติของหลายประเทศ กำหนดให้สัญชาติแก่บุคคลต่างด้าวที่รับราชการในรัฐนั้น การให้สัญชาติในกรณีนี้รัฐอาจมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้บุคคลต่างด้าวปฏิบัติหน้าที่เต็มความสามารถและมีความจงรักภักดีต่อรัฐ

ฉ.การแปลงสัญชาติ

เป็นการแสดงเจตนาของคนต่างด้าวที่จะถือเอาสัญชาติของรัฐนั้น ซึ่งหลักกฎหมายข้อนี้จะปรากฏอยู่ในกฎหมายสัญชาติของประเทศต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อเห็นความสำคัญของบุคคลต่างด้าวในการเข้าถือเอาสัญชาติของรัฐ

ความผูกพันดังกล่าวก่อให้เกิดผลทางกฎหมายและการเมืองที่บุคคลมีต่อรัฐอย่างถาวรซึ่งรัฐเป็นผู้ให้การรับรองด้วยการตราเป็นกฎหมาย พิจารณาจากความผูกพันที่บุคคลมีต่อรัฐเจ้าของสัญชาติมากกว่ารัฐอื่นใด ผลแห่งความผูกพันจะทำให้บุคคลนั้นมีภาระหน้าที่ต่อรัฐในฐานะที่เป็น "คนชาติ" และในขณะเดียวกันรัฐก็มีสิทธิปกป้องคุ้มครองบุคคลนั้นและมีสิทธิเรียกร้องแทนบุคคลนั้น หากบุคคลนั้นได้รับความเสียหายจากการกระทำของรัฐอื่นดังที่กำหนดไว้ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ

ในกรณีที่บุคคลไม่มีข้อเท็จจริงตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายสัญชาติของรัฐ ก็จะไม่ได้รับสัญชาติของรัฐและจะกลายเป็นคนไร้สัญชาติ บุคคลเหล่านี้จะไม่ได้รับการคุ้มครองในฐานะที่เป็นคนสัญชาติของรัฐและในขณะเดียวกันรัฐก็ไม่อาจใช้สิทธิคุ้มครองบุคคลดังกล่าวได้ โดยคนไร้สัญชาติจะก่อให้เกิดปัญหาแก่รัฐ กล่าวคือ สำหรับรัฐที่บุคคลไร้สัญชาติปรากฏตัวอยู่จะประสบปัญหาในด้านการปกครองดูแลคนไร้สัญชาติ ส่วนรัฐอื่นจะได้รับผลกระทบไปด้วยในกรณีที่มีการเนรเทศบุคคลไร้สัญชาติออกจากรัฐที่คนไร้สัญชาติปรากฏตัวอยู่ สภาวะการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาแก่รัฐต่าง ๆ จนบางครั้งลุกลามเป็นปัญหาระหว่างประเทศ ดังเช่น กรณีที่เกิดขึ้นที่ West Bank ลัตเวีย ชูแดน อฟกานิสถาน รวมทั้งในทิเบต

2.2.2 ผลกระทบต่อคนไร้สัญชาติ

คนไร้สัญชาติ คือ บุคคลที่ไม่อาจจัดได้ว่าอยู่ในสังกัดของรัฐใดในโลก จึงไม่อาจเรียกร้องให้รัฐให้ความคุ้มครองแก่ตนได้ การขาดซึ่งสิทธิดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อคนไร้สัญชาติ ดังนี้

(1) คนไร้สัญชาติไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องในความเสียหายระหว่างประเทศ

เนื่องจากเอกชนมิได้เป็นบุคคลโดยตรงในกฎหมายระหว่างประเทศ ต้องอาศัยรัฐเป็นตัวกลาง เอกชนซึ่งได้รับความเสียหายจากการกระทำของรัฐต่างประเทศหรือตัวแทนของรัฐต่างประเทศไม่มีสิทธิหรืออำนาจโดยตรงในอันที่จะฟ้องรัฐต่างประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว กฎหมายระหว่างประเทศจึงได้กำหนดมาตรการคุ้มครองทางการทูต (Diplomatic Protection) เพื่อคุ้มครองเอกชนผู้สุจริตให้ได้รับการชดเชยความเสียหายจากการกระทำมิชอบด้วยกฎหมาย ด้วยการให้เอกชนที่ได้รับความเสียหายใช้สิทธิจากการถือสัญชาติของรัฐ โดยให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการเรียกร้องให้รัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายให้รับผิดชอบระหว่างประเทศ ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข ดังนี้

ก. เอกชนผู้ได้รับความเสียหายต้องมีความสัมพันธ์ทางกฎหมายกับรัฐที่จะดำเนินมาตรการทางการทูต

ข. หมดทางที่เอกชนจะได้อื่นมาซึ่งข้อเรียกร้องตามกระบวนการวิธีที่กำหนดไว้ตามกฎหมายภายใน

ค. ความสุจริตของเอกชนผู้ร้องขอ

เอกชนที่จะร้องขอความคุ้มครองทางการทูตจากรัฐได้ต้องมีองค์ประกอบครบเงื่อนไขทั้งสามประการดังกล่าว เฉพาะอย่างยิ่งในเงื่อนไขข้อแรกความสัมพันธ์ทางกฎหมายหมายความว่า สัญชาติ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับรัฐ รัฐที่เป็นเจ้าของสัญชาติของเอกชนที่ได้รับความเสียหายเท่านั้น ที่มีสิทธิในการให้ความคุ้มครองทางการทูต สิทธิในการให้ความคุ้มครองนี้เป็นสิทธิของรัฐมิใช่สิทธิของเอกชนจึงเป็นดุลพินิจของรัฐที่จะใช้สิทธินี้หรือไม่ซึ่งสัญชาติของบุคคลทำให้รัฐเจ้าของสัญชาติใช้สิทธิคุ้มครองทางการทูต

จากหลักกฎหมายดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อคนไร้สัญชาติซึ่งไม่มีความสัมพันธ์ทางกฎหมายกับรัฐใดเลย ทำให้คนไร้สัญชาติขาดความเชื่อมโยงผูกพันกับกฎหมายระหว่างประเทศ

ไม่อาจได้รับความคุ้มครองทางการทูตจากความเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของรัฐอื่น นอกจากในฐานะของคนไร้สัญชาติมิใช่เป็นคนต่างด้าว เพราะในกรณีคนต่างด้าวเป็นผลมาจากการผสมผสานระหว่างเขตอำนาจเหนือบุคคลของรัฐเจ้าของสัญชาติกับเขตอำนาจเหนือดินแดนของรัฐที่ให้การต้อนรับ โดยคนไร้สัญชาติจะตกอยู่ภายใต้บังคับของรัฐที่ยอมต้อนรับแต่เพียงฝ่ายเดียว และไม่อาจได้รับการคุ้มครองทางการทูตในความสัมพันธ์กับรัฐเจ้าของดินแดนแต่อย่างใด

(2) คนไร้สัญชาติไม่อาจได้สิทธิตามที่กฎหมายภายในกำหนดให้เป็นสิทธิแก่บุคคลที่ถือสัญชาติของรัฐ

ความผูกพันทางกฎหมายระหว่างรัฐกับเอกชน โดยผ่านเครื่องหมายหรือสัญลักษณ์ที่กำหนดว่า บุคคลนั้นเป็นพลเมืองของรัฐ ก็คือ สัญชาติ รัฐจะกำหนดสิทธิต่าง ๆ ที่เป็นของบุคคลที่ถือสัญชาติของรัฐ โดยตรงไว้ในกฎหมาย เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติต่าง ๆ ฯลฯ สิทธิดังกล่าว ได้แก่ สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิและเสรีภาพในการศึกษา สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมและสมาคม สิทธิอาศัยในดินแดนของรัฐ ฯลฯ สิทธิเหล่านี้ตามกฎหมายภายในของรัฐมักจะกำหนดให้เป็นสิทธิของผู้มีสัญชาติของรัฐเท่านั้น

(3) ผลกระทบด้านอื่น ๆ

แม้จะมีการรับรองไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948¹² ว่า มนุษย์ทุกคนมีสิทธิในการถือสัญชาติ และห้ามมิให้เพิกถอนสัญชาติแก่บุคคลหรือปฏิเสธสิทธิในการเปลี่ยนสัญชาติของบุคคลโดยพลการ แต่ปัจจุบันยังมีหลายประเทศที่ไม่ปฏิบัติตาม ทำให้มีปรากฏการณ์คนไร้สัญชาติอยู่ คนไร้สัญชาติบางส่วนเป็นผู้ลี้ภัยหรือผู้อพยพย้ายถิ่นที่อยู่จากประเทศบ้านเกิด บางส่วนอาศัยอยู่ในประเทศบ้านเกิด โดยไม่ได้รับการยอมรับว่าเป็นพลเมืองของประเทศ การมีสัญชาติเป็นวิถีทางทั้งในทางกฎหมายและทางปฏิบัติเพื่อครอบครองสิทธิในการใช้สิทธิ (to possess 'a right to have right') ถึงแม้ว่าคนไร้สัญชาติอาศัยอยู่ในประเทศที่เคร่งครัดเรื่องสิทธิ

¹² ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

ข้อ 15 (1) บุคคลทุกคนมีสิทธิในการถือสัญชาติ

(2) การถอนสัญชาติโดยพลการ หรือการปฏิเสธสิทธิที่จะเปลี่ยนสัญชาติของบุคคลใดนั้นจะกระทำมิได้

มนุษยชนก็ตาม สิทธิเฉพาะบางอย่างจะถูกจำกัดไว้ให้แก่คนชาติเท่านั้น เช่น สิทธิในการเดินทางเข้าประเทศและอาศัยอยู่ในประเทศ รวมทั้งสิทธิในการใช้สิทธิเลือกตั้งและสมัครรับเลือกตั้ง

การไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองของคนไร้สัญชาติทำลายความสัมพันธ์ในทางต่างตอบแทนระหว่างหน้าที่กับสิทธิ (undermines the reciprocal relationship between duties and rights) ในความเป็นจริงคนที่ไม่มีฐานะเป็นพลเมืองมีแนวโน้มที่จะได้รับสิทธิไม่เต็มที่ ชีวิตประจำวันมักจะถูกเลือกปฏิบัติ การหางาน เรื่องที่อยู่อาศัย หรือการได้รับการศึกษาและดูแลสุขภาพ ด้วยเหตุที่ไม่มีเอกสารยืนยันความเป็นบุคคลที่มีผลตามกฎหมาย (valid personal identification documents) รวมทั้งมีข้อขัดข้องในการเดินทางข้ามประเทศ ความยากลำบากของคนไร้สัญชาตินี้มีการรับรู้ในวงจำกัดและขาดความเข้าใจ คณะกรรมการข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ประมาณว่าปัจจุบันทั่วโลกมีคนไร้สัญชาติ 12 ล้านคน โดยจำนวนนี้อยู่ในทวีปยุโรปประมาณ 640,000 คน

ความไร้สัญชาติจะส่งผลกระทบต่อ ก่อให้เกิดปัญหาและผลเสียต่อคนไร้สัญชาติ อีกหลายประการ ดังนี้

(3.1) ความเชื่อว่าคนไร้สัญชาติไม่จงรักภักดีและขาดความรับผิดชอบต่อดินแดนที่อาศัย

การที่คนไร้สัญชาติไม่มีความผูกพันทางด้านกฎหมายกับดินแดนที่ตนอาศัยอยู่ และไม่มีหน้าที่บางประการที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคนชาติเท่านั้น เช่น การเกณฑ์ทหาร การทำหน้าที่บางประการในฐานะพลเมือง ฯลฯ ทำให้มีการตั้งข้อรังเกียจว่า คนไร้สัญชาติไม่จงรักภักดีและขาดความรับผิดชอบต่อดินแดนที่ตนอาศัย

(3.2) ความสามารถในการก่อตั้งสัญชาติให้แก่บุตรและสมาชิกในครอบครัว

เมื่อพิจารณาการได้สัญชาติโดยการเกิดตามหลักสืบสายโลหิตแล้ว บิดามารดาที่จะให้สัญชาติแก่บุตรได้จะต้องมีสัญชาติเสียก่อน ดังนั้นเมื่อบิดามารดาเป็นคนไร้สัญชาติแล้ว บุตรที่เกิดมาจึงไม่อาจมีสัญชาติได้

(3.3) ไม่มีประเทศบ้านเกิดที่จะเป็นหลักประกันสิทธิในการกลับสู่ประเทศโดยปราศจากข้อขัดข้อง

เนื่องจากสิทธิในการเดินทางเข้าประเทศนั้น เป็นสิทธิของคนที่มีสัญชาติของประเทศ ส่วนคนที่ไม่ได้ถือสัญชาติของประเทศรวมทั้งคนไร้สัญชาติจะต้องได้รับอนุญาตเสียก่อนจึงจะเดินทางเข้าประเทศได้

(3.4) ข้อขัดข้องในการเนรเทศออกจากดินแดน

คนไร้สัญชาติไม่ได้รับการยอมรับว่ามีสัญชาติของประเทศใดประเทศหนึ่ง เป็นเหตุให้ไม่มีประเทศใดมีภาระหน้าที่ต้องรับคนไร้สัญชาติที่ถูกเนรเทศนั้นไว้

2.3 ความเป็นมาของอนุสัญญาว่าด้วยการลดความไร้สัญชาติ

ความไร้สัญชาติเป็นปัญหาในทางกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง และกฎหมายระหว่างประเทศพยายามค้นหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่มีอุปสรรคที่ต้นเหตุของปัญหาจากการที่บทบัญญัติกฎหมายภายในของแต่ละรัฐมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ รัฐหนึ่งอาจบัญญัติกฎหมายภายในให้สัญชาติแก่บุคคลตามหลักสายโลหิตเท่านั้น ถ้าบุคคลใดเกิดมาโดยไม่ปรากฏบิดาหรือมารดาโดยชอบด้วยกฎหมายก็จะกลายเป็นบุคคลไร้สัญชาติหรือการที่บทบัญญัติกฎหมายภายในให้สัญชาติตามหลักดินแดน โดยมีข้อยกเว้นบางประการ เช่น หากบิดาหรือมารดาเข้าเมืองมาโดยมิชอบด้วยกฎหมายก็อาจอาจทำให้ผู้ที่เกิดมากลายเป็นคนไร้สัญชาติได้ อาจกล่าวได้ว่าสาเหตุหลักของการไร้สัญชาติมาจากการที่กฎหมายภายในของแต่ละรัฐมีบทบัญญัติไม่ให้สัญชาติแก่บุคคลบางประเภทขณะเกิด รวมทั้งการเสียสัญชาติภายหลังการเกิด และบุคคลนั้นไม่สามารถหรือไม่ได้รับสิทธิการได้สัญชาติจากรัฐอื่น เมื่อกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมืองมีหลักว่า สัญชาติเป็นเรื่องเขตอำนาจภายในของรัฐ (Domestic Jurisdiction) กฎหมายระหว่างประเทศจึงไม่อาจล่วงละเมิดหลักกฎหมายดังกล่าวได้ เป็นเหตุให้ไม่มีหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่จะบังคับให้รัฐบัญญัติกฎหมายภายในไม่ให้เกิดการไร้สัญชาติ ทั้งที่การไร้สัญชาติก่อให้เกิดผลเสียต่อบุคคลไร้สัญชาติอย่างมาก และส่งผลกระทบต่อชุมชนระหว่างประเทศเพราะทำให้รัฐต่าง ๆ ไม่สามารถแบ่งสรรเอกชนได้อย่างชัดเจนว่าสังกัดรัฐใดรวมทั้งปัญหาเรื่องการใช้อำนาจในการคุ้มครองทางการทูตของรัฐอีกด้วย

องค์การระหว่างประเทศและรัฐต่าง ๆ เห็นถึงข้อขัดข้องอันเกิดจากการไร้สัญชาติ และร่วมกันดำเนินการเพื่อให้บรรลุดังวัตถุประสงค์ดังกล่าวตลอดมา

องค์การสันนิบาตชาติได้กล่าวไว้ใน Resolution A 1¹³ ว่า “รัฐควรที่จะใช้อำนาจของตนบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับปัญหาเรื่องสัญชาติโดยมุ่งจะลดการไร้สัญชาติเท่าที่จะเป็นไปได้” (States should, in the exercise of their power of regulating question of nationality, make every effort to reduce so fast as possible cases of statelessness.)

The Commission on Human Rights¹⁴ ของสหประชาชาติได้รับข้อคิดเกี่ยวกับบุคคลไร้สัญชาติเอาไว้ว่า “สหประชาชาติได้ทำข้อเสนอแนะไปยังรัฐสมาชิกให้ทำข้อตกลงเกี่ยวกับสัญชาติ สหประชาชาติก็ได้คำนึงถึงสถานภาพทางกฎหมายของบุคคลที่ไม่สามารถจะได้รับการคุ้มครองจากรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระหว่างที่ซึ่งไม่ได้รับสัญชาติ และคำนึงถึงการคุ้มครองทางกฎหมายและเอกสารที่เกี่ยวกับบุคคลประเภทนี้” (หมายความว่า สหประชาชาติคำนึงถึงเรื่องของบุคคลไร้สัญชาติ สถานภาพทางกฎหมาย การคุ้มครอง และเอกสารที่ใช้กำกับหรือแสดงว่าเป็นบุคคลสังกัดในรัฐชาติใด)

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน 10 ธันวาคม 1948 สมัชชาแห่งสหประชาชาติประกาศว่า “ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนี้เป็นมาตรฐานร่วมกันแห่งความสำเร็จ สำหรับประชาชนทั้งหลายและประชาชาติทั้งปวง ด้วยจุดประสงค์ที่จะให้ปัจเจกบุคคลทุกผู้ทุกนามและองค์กรของสังคมทุกหน่วย โดยการระลึกรถึงปฏิญญานี้อยู่เนืองนิตย์ พยายามสั่งสอนและให้การศึกษาเพื่อส่งเสริมการเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้ และด้วยมาตรการอันก้าวหน้า ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ เพื่อให้ได้มาซึ่งการยอมรับและการถือปฏิบัติต่อสิทธิเหล่านั้นอันเป็นสากลและได้ผลทั้งในหมู่ประชาชนของรัฐสมาชิกเอง และบรรดาประชาชนในดินแดนที่อยู่ใต้อำนาจของรัฐสมาชิกดังกล่าว “ โดยในข้อ 15 กำหนดว่า

“(1) บุคคลทุกคนมีสิทธิในการถือสัญชาติ

(2) การถอนสัญชาติโดยพลการ หรือการปฏิเสธสิทธิที่จะเปลี่ยนสัญชาติของบุคคลใดนั้นจะกระทำมิได้”

¹³ - ชุมพร ปิจจุสานนท์, กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล สัญชาติ เล่ม 3, หน้า 37.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน

ประเด็นสำคัญในการแก้ไขเรื่องการไร้สัญชาติ คือ การหาจุดเกาะเกี่ยวของบุคคลต่อรัฐ ไม่จำเป็นต้องอาศัยสัญชาติเป็นจุดเกาะเกี่ยวเสมอไป โดยนำเอาภูมิภานาหรือถิ่นที่อยู่มาใช้เป็นจุดเกาะเกี่ยวของความเกี่ยวพันระหว่างบุคคลกับรัฐได้ และกรณีคนไร้สัญชาติหรือเสี่ยงต่อการเสียสัญชาติ ก็มีบทบัญญัติเพื่อเป็นการคุ้มครองป้องกันมิให้เกิดการไร้สัญชาติ เฉพาะอย่างยิ่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการลดความไร้สัญชาติมีวัตถุประสงค์เพื่อลดการไร้สัญชาติโดยกำหนดวิธีการแก้ไขการไร้สัญชาติโดยทำเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศ เมื่อรัฐเข้าร่วมในอนุสัญญาดังกล่าวก็มีภาระต้องดำเนินการตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ และรัฐต้องบัญญัติกฎหมายภายในตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา จะเป็นผลให้ลดการไร้สัญชาติ โดยองค์การสหประชาชาติสนับสนุนให้ทำความตกลงเพื่อลดความไร้สัญชาติตามอนุสัญญาดังกล่าว ซึ่งก่อให้เกิดความผูกพันระหว่างรัฐที่เข้าเป็นภาคีตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 ได้ให้คำนิยามคำว่า "สนธิสัญญา (อนุสัญญา)" ไว้ในมาตรา 2(1)(a) ว่า "สนธิสัญญา หมายถึง ความตกลงระหว่างประเทศที่กระทำขึ้นระหว่างรัฐเป็นลายลักษณ์อักษร และอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะทำขึ้นเป็นตราสารฉบับเดียวหรือสองฉบับหรือหลายฉบับที่มีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กัน และไม่ว่าจะมีชื่อเรียกว่าอย่างไรก็ตาม (Article 2(1)(a) "treaty" means an international agreement concluded between States in written form and governed by international law, whether embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation) รัฐที่เป็นภาคีแห่งสนธิสัญญาต้องให้ความเคารพต่อสนธิสัญญาตามหลัก "สัญญาต้องเป็นสัญญา" (pacta sunt servanda) และต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาด้วยความสุจริต (good faith) ดังกำหนดไว้ในอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 มาตรา 26 "สนธิสัญญาที่มีผลบังคับใช้ทุกฉบับย่อมผูกพันภาคีแห่งสนธิสัญญาและภาคีนั้นจะต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญานั้นด้วยความสุจริต" (Article 26 "Every treaty in force is binding upon the parties to it and must be performed by them in good faith") อนุสัญญาว่าด้วยการลดความไร้สัญชาติ ค.ศ. 1961 จึงมีความสำคัญในฐานะที่เป็นบ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศและพันธกรณีระหว่างประเทศตามที่กำหนดไว้ในธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ มาตรา 38 ทำให้ประเทศที่เป็นภาคีต้องปฏิบัติตามอนุสัญญา มีภาระต้องดำเนินการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสัญชาติของตนให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาเพื่อวัตถุประสงค์ลดความไร้สัญชาติในดินแดนของตน

องค์การสหประชาชาติโดยคณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศ (International Law Commission) ได้รับมอบหมายหน้าที่ให้ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องความไร้

สัญชาติ และได้จัดการประชุมเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ตามที่ได้รับมอบหมาย โดยจัดให้มีการประชุมดังนี้

ในสมัยประชุมครั้งแรกเมื่อปี 1949 คณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศได้เลือกหัวข้อเรื่อง “สัญชาติรวมทั้งความไร้สัญชาติ (Nationality including Statelessness)” เพื่อประมวลเป็นกฎหมาย โดยที่หัวข้อเรื่องดังกล่าวไม่ได้อยู่ในบัญชีรายชื่อที่ให้ความสำคัญ

สมัยประชุมที่สองเมื่อปี 1950 คณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศได้รับรายงานข้อมติที่ 304 D (11) (E,F,S,R,C) ซึ่งคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Council) ได้ลงมติรับเมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 1950 และเสนอให้คณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศดำเนินการร่างอนุสัญญาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการว่าด้วยสถานะของสตรี (Commission on the Status of Women) ตั้งข้อสังเกตไว้ คณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศพิจารณาข้อมติดังกล่าวแล้วเห็นว่า ข้อเสนอของคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมเชื่อมโยงกับงานของคณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศในหัวข้อเรื่องสัญชาติรวมทั้งความไร้สัญชาติ

สมัยประชุมที่สามเมื่อปี 1951 คณะกรรมการได้รับรายงานข้อมติที่ 319 B 111 (11) (E,F,S,R,C) ลงวันที่ 11 สิงหาคม 1950 ของคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมที่เร่งให้คณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศเร่งดำเนินการร่างอนุสัญญาระหว่างประเทศหรืออนุสัญญาเพื่อกำจัดความไร้สัญชาติ คณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศเห็นว่าเรื่องดังกล่าวน่าจะได้รับการพิจารณาภายในกรอบหัวข้อเรื่องสัญชาติรวมทั้งความไร้สัญชาติ และคณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศมีมติให้เริ่มดำเนินงานในหัวข้อดังกล่าว

คณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศพิจารณาหัวข้อเรื่องนี้ตั้งแต่สมัยประชุมที่ 3 ปี 1951 จนถึงสมัยประชุมที่ 6 ปี 1954 โดยแต่งตั้ง Manley O. Hudson และ Roberto Cordova เป็นผู้เสนอรายงานสำหรับหัวข้อเรื่องดังกล่าวในสมัยประชุมที่ 3 และที่ 4 ติดต่อกันในปี 1951 ถึง 1952

ที่ประชุมสมัชชาทั่วไปแห่งสหประชาชาติ ครั้งที่ 4 สมัยประชุมเดือนตุลาคม – ธันวาคม 1949 (The Fourth United Nations General Assembly Session in October –

December 1949) คณะกรรมาธิการกฎหมายระหว่างประเทศ (International Law Commission) รวมหัวข้อเรื่อง สัญชาติ ความไร้สัญชาติ (Nationality including statelessness) เข้าไว้ในรายชื่อหัวข้อที่ได้รับการเลือกเพื่อประมวลเป็นกฎหมาย หลังจากนั้นไม่นานในสมัยประชุมที่ 11 คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ {Economic and Social Council (ECOSOC) } มีคำสั่งให้ยกหัวข้อเรื่องดังกล่าวขึ้นพิจารณาเป็นอันดับแรก

นอกจากนี้ในสมัยประชุมที่ 4 คณะกรรมาธิการกฎหมายระหว่างประเทศยังได้รับรายงานการปฏิบัติงานเกี่ยวกับความไร้สัญชาติจากผู้เสนอรายงาน Mr.Hudson แล้วขอให้ผู้เสนอรายงานจัดเตรียมร่างอนุสัญญาว่าด้วยการกำจัดความไร้สัญชาติ และร่างอนุสัญญาว่าด้วยการลดความไร้สัญชาติในอนาคตฉบับหนึ่งหรือมากกว่านั้นเพื่อพิจารณาในสมัยประชุมที่ 5

ในการประชุมสมัยที่ 5 จัดให้มีการประชุมที่ ประเทศสวีตเซอร์แลนด์ ตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน 1953 ถึงวันที่ 14 สิงหาคม 1953

คณะกรรมาธิการกฎหมายระหว่างประเทศ¹⁵ ได้จัดทำร่างอนุสัญญารวม 2 ฉบับ ประกอบด้วย ร่างอนุสัญญาว่าด้วยการกำจัดความไร้สัญชาติในอนาคต (Draft Convention on the

¹⁵ คณะกรรมาธิการกฎหมายระหว่างประเทศมีรายนาม (Members of the Commission) ดังนี้

Mr.Ricardo J.Alfaro (Panama)

Mr.Gilberto Amado (Brazil)

Mr.Faris Bey – el – Khoury (Syria)

Mr.F.I.Kozhevnikov (Union of Soviet Socialist Republics)

Mr.H.Lauterpacht (United Kingdom Great Britain and Northern Ireland)

Mr.Radhabinod Pal (India)

Mr.A.E.F.Sandstrom (Sweden)

Mr.George Scelle (France)

Mr.Jean spiropoulos (Greece)

Mr.Jesus M.yepes (Columbia)

Mr.Jaroslav Zourek (Czechoslovakia)

พนักงานเจ้าหน้าที่ (Officers) ประกอบด้วย

ประธาน (Chairman) – Mr.J.P.A. Francois (Netherlands)

รองประธานคนที่หนึ่ง (First Vice – Chairman) – Mr.Gilberto Amado (Brazil)

รองประธานคนที่สอง (Second Vice – Chairman) - Mr.F.I.Kozhevnikov (Union of Soviet Socialist Republics)

ผู้เสนอรายงาน (Rapporteur) – Mr.H.Lauterpacht (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)

ระเบียบวาระการประชุมสมัยที่ (Agenda for the 5th session)

1.กระบวนการอนุญาโตตุลาการ (Arbitral procedure)

2.ระบบของทะเลหลวง (Regime of the high seas)

Elimination of Future Statelessness) และร่างอนุสัญญาว่าด้วยการลดความไร้สัญชาติในอนาคต (Draft Convention on the Reduction of Statelessness in the Future) ซึ่งคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติได้รับร่างทั้งสองฉบับนี้ และส่งร่างดังกล่าวให้รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ วิจารณ์เนื้อหา

สมัยประชุมที่ 6 ปี 1954 คณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศอภิปรายข้อสังเกตของรัฐบาลต่าง ๆ เกี่ยวกับร่างอนุสัญญาทั้งสองฉบับ และขอร่างใหม่บางมาตราตามข้อสังเกตแล้วรับร่างสุดท้ายของทั้งสองอนุสัญญา โดยในชั้นเสนอร่างอนุสัญญาแก่สมาชิกทั่วไป คณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศกล่าวว่า

“ข้อสังเกตร่วมกันส่วนใหญ่ของรัฐบาล ก็คือ บทบัญญัติกฎหมายบางมาตราของแต่ละประเทศขัดกับบางมาตราของร่างอนุสัญญา ด้วยเหตุว่าความไร้สัญชาติเป็นผลที่ยังปรากฏอยู่จากบทบัญญัติของกฎหมายภายใน คณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศเห็นว่าไม่ใช่อุปสรรคที่แก้ไขไม่ได้เพราะหากรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ยอมรับหลักเกณฑ์ของอนุสัญญาทั้งสองฉบับหรือฉบับใดฉบับหนึ่ง จะได้รับข้อแนะนำให้เตรียมแก้ไขกฎหมายภายในประเทศ” (The most common observation made by Governments was that some provisions of their legislation conflicted with certain articles of the draft conventions. Since statelessness is, however, attributable precisely to the presence of those provisions in municipal law, the Commission took the view that this was not a decisive objection for, if Governments adopted the principle of the elimination, or at least the reduction, of statelessness in the

3.ระบบของน่านน้ำภายใน (Regime of territorial waters)

4.กฎหมายว่าด้วยสนธิสัญญา (Law of treaties)

5.ร่างกฎหมายว่าด้วยการทำความผิดอาญาต่อสันติภาพและความมั่นคงของมนุษยชาติ (Draft code of offences against the peace and security of mankind)

6.คำร้องขอของสมาชิกทั่วไปเกี่ยวกับการประมวลกฎหมายเรื่อง ความสัมพันธ์ทางการทูตและความคุ้มกัน (Request of the General Assembly concerning the codification of the topic “diplomatic intercourse and immunities”)

7.หมายกำหนดการและสถานที่ของสมัยประชุมที่ 6 (Date and place of the sixth session)

8.แนวทางและวิธีการในการแสดงความเห็นแย้งในรายงานของคณะกรรมการด้านผลการประชุมในแต่ละสมัยประชุม (Ways and means of providing for the expression of dissenting opinion in the report of the commission covering the work of each session)

future, they should be prepared to introduce the necessary amendments in their legislation.)

ร่างอนุสัญญาแต่ละฉบับมี 18 มาตรา มีความมุ่งหมายด้านหนึ่ง ให้ความสะดวกแก่การได้สัญชาติโดยการเกิดในดินแดน อีกด้านหนึ่ง หลีกเลี่ยงการสูญเสียสัญชาติวันแต่ว่าได้รับสัญชาติอื่น อนุสัญญาว่าด้วยการกำจัดความไร้สัญชาติในอนาคตกำหนดพันธกรณีแก่รัฐภาคีเข้มงวดกว่าอนุสัญญาว่าด้วยการลดความไร้สัญชาติในอนาคตซึ่งมีข้อกำหนดที่ผ่อนคลายกว่าเพียงแต่ลดความไร้สัญชาติเท่านั้น คณะกรรมาธิการยืนยันในรายงานว่าเป็นหน้าที่ของสมาชิกทั่วไปที่จะต้องพิจารณาว่าจะเห็นด้วยกับร่างอนุสัญญาระดับไหน

ในสมัยประชุมสมาชิกทั่วไปปี 1954 ผู้แทนในคณะกรรมการชุดที่ 6 ส่วนใหญ่ลงความเห็นว่ายังไม่เหมาะสมที่จะพิจารณาเนื้อหาของร่างอนุสัญญา และฐานะของรัฐภาคีตามที่เกี่ยวกับร่างอนุสัญญายังไม่เพียงพอที่จะยืนยันได้ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมาธิการชุดที่ 6 รับข้อมติตามร่าง ภายใต้กรอบความเห็นของสมาชิกทั่วไปว่า "เป็นความปรารถนาว่าการประชุมระหว่างประเทศของผู้แทนที่มีอำนาจเต็ม ต้องจัดให้มีขึ้นทันทีเพื่อสรุปว่า จะเป็นการลดความไร้สัญชาติหรือกำจัดความไร้สัญชาติ เมื่อมีรัฐอย่างน้อยที่สุดจำนวน 20 รัฐ แจ้งแก่เลขาธิการทั่วไปว่าจะเข้าร่วมประชุม" (The sixth Committee, however, approved a draft resolution under which the General Assembly would express "its desire that an international conference of plenipotentiaries be convened to conclude a convention for the reduction or elimination of future statelessness as soon as at least twenty States have communicated to the Secretary-General their willingness to cooperate in such conference") หลังจากนั้นสมาชิกทั่วไปได้รับมติเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 1954 ตามมติที่ 896 (9) (E,F,S,R,C,A)

การประชุมสหประชาชาติวาระว่าด้วยการกำจัดหรือการลดความไร้สัญชาติในอนาคตจัดขึ้นที่นครเจนีวาระหว่างวันที่ 24 มีนาคม 1959 ถึงวันที่ 18 เมษายน 1959 โดยมีผู้แทนของรัฐจำนวน 35 รัฐ เข้าร่วมประชุม ที่ประชุมได้ตัดสินใจใช้ร่างอนุสัญญาว่าด้วยการลดความไร้สัญชาติในอนาคตซึ่งเป็นหนึ่งในสองร่างที่จัดเตรียมโดยคณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศด้วยความมุ่งหมายในการลดความไร้สัญชาติโดยการเกิด

อย่างไรก็ตาม การประชุมไม่อาจบรรลุความตกลงส่วนที่ว่าด้วยการจำกัดเสรีภาพของรัฐในการเพิกถอนสัญชาติของรัฐในกรณีที่ทำให้พลเมืองของรัฐนั้นต้องกลายเป็นคนไร้สัญชาติ

ในขณะที่เดียวกันที่ประชุมได้เสนอแนะแก่องค์กรที่มีอำนาจของสหประชาชาติให้จัดให้มีการประชุมครั้งใหม่ทันทีเมื่อถึงเวลาที่เหมาะสมเพื่อให้งานเสร็จสมบูรณ์

การประชุมครั้งที่สอง ผู้แทนของรัฐจำนวน 30 รัฐ ได้เข้าร่วมการประชุมที่จัดขึ้นที่นครนิวยอร์ก ระหว่างวันที่ 15 ถึงวันที่ 28 สิงหาคม 1961 ที่ประชุมรับร่างอนุสัญญาว่าด้วยการลดความไร้สัญชาติ (Convention on the Reduction of Statelessness) ซึ่งเปิดให้มีการลงนามตั้งแต่วันที่ 30 สิงหาคม 1961 จนถึงวันที่ 31 พฤษภาคม 1962 รัฐที่ลงนามต้องให้สัตยาบัน (ratification) อนุสัญญาเปิดให้รัฐที่ไม่ได้ลงนาม ภาคยานุวัติ (accession) เพื่อเป็นภาคีของอนุสัญญา มีการเพิ่มเติมอนุสัญญาในภาคผนวกที่ 5 ส่วน B มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 1975 เมื่อถึงวันที่ 3 ตุลาคม 2003 มีรัฐจำนวน 27 รัฐ เข้าเป็นภาคีอนุสัญญา

การแก้ไขปัญหาการไร้สัญชาติขององค์การสหประชาชาติจึงเริ่มจากการที่อนุสัญญาว่าด้วยสถานะของคนไร้สัญชาติได้มีการลงนามในเดือนกันยายน 1954 ซึ่งเป็นผลให้งานที่ยังไม่สำเร็จของอนุสัญญาเกี่ยวกับผู้อพยพเมื่อสามปีก่อนหน้านั้นสำเร็จผลสมบูรณ์ วันที่ 4 ธันวาคม 1954 สมาชิกทั่วไปแห่งสหประชาชาติลงมติรับร่างตามที่ที่ประชุมของผู้แทนที่มีอำนาจเต็มเสนอและให้มีผลเป็นอนุสัญญา และอีก 7 ปี ต่อมากฎหมายเกี่ยวกับคนไร้สัญชาติจึงได้รับการต่อเติมให้มีผลสมบูรณ์โดยอนุสัญญาว่าด้วยการลดความไร้สัญชาติ ค.ศ.1961

2.4 วิเคราะห์อนุสัญญาว่าด้วยการลดความไร้สัญชาติ

หลักการทั่วไปของอนุสัญญาว่าด้วยการลดความไร้สัญชาติ ค.ศ.1961 เป็นอนุสัญญาแบบพหุภาคีที่เปิดโอกาสให้แก่ทุกประเทศที่เห็นด้วยกับหลักการที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาสามารถร่วมลงนามเข้าเป็นสมาชิกได้ในภายหลัง โดยมีวัตถุประสงค์ลดความไร้สัญชาติด้วยการกำหนดหลักการเพื่อเป็นหลักประกันว่า มนุษย์ทุกคนต้องมีสัญชาติ ซึ่งอาจจะเป็นสัญชาติโดยการเกิดหรือสัญชาติที่ได้มาภายหลังจากเกิด รวมทั้งการเสียสัญชาติ หลักการที่กำหนดขึ้นจะเป็นมาตรฐานขั้นต่ำให้รัฐสมาชิกต้องถือปฏิบัติ และเพื่อมิให้รัฐสมาชิกต้องรับภาระหน้าที่ตามที่

กำหนดไว้ในอนุสัญญามากเกินไป จึงมีบทกเว้นด้วยการให้รัฐสมาชิกสงวนสิทธิในการปฏิบัติตามหน้าที่บางประการที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา¹⁶

อนุสัญญาว่าด้วยการลดความไร้สัญชาติเป็นสัญลักษณ์ของผลงานที่ได้รับความสำเร็จอย่างสูงในการกำจัดปัญหาความไร้สัญชาติ หรือกำจัดปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความไร้สัญชาติเป็นอย่างน้อยที่สุด โดยอนุสัญญาจะผูกพันรัฐที่ให้สัตยาบันหรือยอมรับอนุสัญญา

เนื้อหาของอนุสัญญาเป็นการสร้างกฎเกณฑ์ ประมวลและยืนยันข้อสันนิษฐาน และจารีตประเพณีระหว่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับหลักกฎหมายสัญชาติที่มีอยู่ในเวลาที่จัดทำอนุสัญญา (and it also works to create norms and to codify and confirm principle of customary international law as they relate to nationality law existing at the time of its formation) ประกอบด้วย

-รัฐทั้งหลายมีอำนาจอธิปไตยอย่างสมบูรณ์ในการให้สัญชาติของรัฐแก่บุคคลใดด้วยเหตุผลใด ก็ได้ (States have absolute sovereignty to confer their nationality on any person for any reason.)

-คนไร้สัญชาติมีสิทธิได้รับสัญชาติโดยการเกิดตามสถานที่เกิด (หรือสถานที่ที่พบตัว ในกรณีที่เป็นเด็กกำพร้า) หรือมิฉะนั้น คนไร้สัญชาติอาจได้รับสัญชาติตามสัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือได้รับสัญชาติของรัฐภาคีที่อาศัยอยู่ตามคุณสมบัติเกี่ยวกับระยะเวลาในการอาศัย {Otherwise stateless persons may avail birthright citizenship of the place of their birth (or of the place where they were found, in the case of a foundling), otherwise they may take the nationality of one of their parents or that of another Contracting State in which they have resided for a qualifying period.}

-เด็กที่เกิดภายใต้การสมรสมีสิทธิถือสัญชาติตามมารดา ในกรณีที่มีเจนนันเด็กจะ

¹⁶ Convention on the Reduction of Statelessness

Article 17

1. At the time of signature, ratification or accession any State may make a reservation in respect of articles 11, 14 or 15.
2. No other reservations to this Convention shall be admissible.

เป็นคนไร้สัญชาติ (An otherwise stateless person born in wedlock shall have the right to take the nationality of their mother.)

-ต้องให้ระยะเวลาช่วงหนึ่งนับจากบรรลุนิติภาวะแก่คนไร้สัญชาติในการแสวงหาประโยชน์จากอนุสัญญาฯ โดยระยะเวลาดังกล่าวต้องเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 3 ปี นับแต่อายุ 18 ปี (A stateless person has some time beyond attaining adulthood to seek to claim the benefit of the Convention. That time is always at least three years from the age of eighteen.)

-ผู้อนุบาลอาจใช้สิทธิในนามของผู้อยู่ในความดูแลในการเรียกร้องประโยชน์ตามอนุสัญญาฯ (The benefit of the Convention may be claimed by guardians on behalf of their wards.)

-รัฐอาจกำหนดคุณสมบัติเกี่ยวกับระยะเวลาอยู่อาศัยในกรณีที่จะให้สัญชาติแก่คนไร้สัญชาติ โดยระยะเวลาสูงสุดต้องไม่เกิน 5 ปี ติดต่อกันก่อนถึงวันยื่นคำร้อง แต่รวมแล้วต้องไม่เกิน 10 ปี (States may impose a period of residence qualification for granting nationality to persons who may be otherwise stateless. That period is a maximum five years immediately prior to application and maximum of ten years overall.)

-บุคคลที่ทำการทรยศหรือทำความผิดอาญาอย่างร้ายแรง ไม่อาจเรียกร้องสิทธิตามอนุสัญญา (Disloyal or serious criminal conduct may limit an individual's ability to avail the benefit of the Convention.)

-คนไร้สัญชาติที่เกิดบนเรือหรืออากาศยานมีสิทธิได้รับสัญชาติตามธงที่เรือหรืออากาศยานนั้นชัก (Birth on a sea vessel or aircraft presumptively attaches the nationality of flag of that vessel or craft for an otherwise stateless person.)

-รัฐที่ได้รับโอนดินแดนต้องให้สัญชาติแก่คนที่อาศัยอยู่ในดินแดนนั้น รัฐทั้งหลายต้องร่วมมือกันในการทำสนธิสัญญาเพื่อจำกัดความไร้สัญชาติที่อาจเกิดขึ้นจากโอนดินแดนให้แก่มัน (Overtaking of territory by states presumptively confers the nationality of the overtaking state on the inhabitants of the territory . States must work together in treaty

relations to eliminate the possibility of statelessness occurring by the cession of territories each other.)

-การเสียดสัญชาติของบุคคลเนื่องจากการเปลี่ยนสถานะของบุคคล มีผลใช้บังคับได้เมื่อบุคคลนั้นได้สัญชาติอื่นแล้ว

-การสละสัญชาติมีผลเมื่อได้รับสัญชาติอื่นก่อน

-การถอนสัญชาติอันเป็นเหตุให้เป็นคนไร้สัญชาติไม่อาจทำได้ ยกเว้นแต่เพื่อความ

มั่นคง