



# แนวปฏิบัติที่ดี

ในการแก้ปัญหาภาวะไร้สัญชาติใน  
เอเชียตะวันออกเฉียงใต้

รายงาน การประชุมผู้เชี่ยวชาญระดับภูมิภาคเรื่องแนวปฏิบัติที่ดีใน  
การระบุนโยบาย การป้องกัน การลดภาวะไร้สัญชาติ และการคุ้มครอง  
คนไร้สัญชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

กรุงเทพมหานคร 28-29 ตุลาคม 2553



ศาสตราจารย์อมรา พงศาพิชญ์  
ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

“มนุษย์ทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกัน ไม่ว่าบุคคลนั้นเป็นใคร พักอาศัยอยู่ที่ไหน แต่ในความเป็นจริงสิทธิของบุคคลจะได้รับการปกป้องคุ้มครองก็ต่อเมื่อรัฐบาลของสถานะทางกฎหมายของบุคคลนั้น แต่ยังมีคนจำนวนมากที่ถูกปฏิเสธสิทธิขั้นพื้นฐาน เพราะไม่มีรัฐใดให้การรับรองว่าเป็นประชากรส่วนหนึ่งของประเทศ

ภาวะไร้สัญชาติเป็นปัญหาร่วมกันของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยแต่ละประเทศได้แก้ปัญหาและมีความก้าวหน้าในระดับหนึ่ง การประชุมครั้งนี้เปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนักวิชาการ และผู้ทำงานด้านนี้โดยตรง ได้สนทนาแลกเปลี่ยน ประสบการณ์การทำงาน เพื่อลดและป้องกันภาวะไร้สัญชาติซึ่งประเทศอื่นอาจนำไปปรับใช้แก้ปัญหาในประเทศตนได้ตามความเหมาะสม นอกจากนี้ ที่ประชุมยังเป็นการเปิดโอกาสให้มีการถกประเด็นปัญหา เพื่อหาทางแก้ไขและพูดคุยถึงแนวทางที่อาจทำงานร่วมกันได้ในระดับภูมิภาค

การประชุมประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี เนื้อหาการประชุมครั้งนี้ถือเป็นการจุดประกายให้ผู้ร่วมประชุมเห็นความจำเป็นที่แต่ละภาคส่วนต้องดำเนินการในระดับหน่วยงานและร่วมกันในระดับภูมิภาคเพื่อแก้ปัญหาภาวะไร้สัญชาติ ดิฉันหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ความกระตือรือร้นที่เกิดขึ้นจากการเสวนาครั้งนี้จะนำไปสู่กิจกรรมต่อเนื่องในการแก้ปัญหาการไร้สัญชาติในภูมิภาคนี้ต่อไป”

**ภาพประกอบ**

ปกหน้า: เด็กหญิงชาวกัมพูชาที่เพิ่งได้รับ ใบเกิดซึ่งรับรองสถานภาพ สถานที่เกิด และมีมาตรการของเธอเป็นครั้งแรก การลงทะเบียนเกิดเป็นการออกหลักฐานสำคัญในการป้องกันปัญหาการไร้สัญชาติ [Plan Cambodia]

ปกใน: ภาพระหว่างการประชุมเสวนา [UNHCR/Somkiat Insawa]

หน้าสารบัญ (ขวา): ผู้หญิงที่เพิ่งได้รับสัญชาติเวียดนาม รายล้อมไปด้วยอดีตคนไร้สัญชาติ และเพิ่งได้รับสัญชาติพร้อมกันเมื่อเดือนกรกฎาคม 2553 ปัจจุบันทุกคนได้รับ “สมุดครอบครัว” สีแดง และอยากได้เงินจากผู้นำชุมชนว่า พวกเขาได้รับการรับรองสิทธิอย่างไรบ้างจากการมีสมุดเล่มนี้

[UNHCR/K. McKinsey]



ฌอง-โนเอล เวทเทอร์วอลด์  
ผู้ประสานงานส่วนภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้  
สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ

“หลายประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และภูมิภาคอื่นทั่วโลกให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาไร้สัญชาติมากขึ้น ดังที่เห็นในระหว่างการประชุมเมื่อเดือนตุลาคมที่ผ่านมา ด้วยประสบการณ์ของคนที่ได้ทำงานในภูมิภาคนี้มากกว่า 30 ปี ผมมีความยินดีมากที่ได้มีส่วนร่วมในการประชุมที่สำคัญครั้งนี้

แนวปฏิบัติที่ดีที่นำเสนอต่อที่ประชุมครั้งนี้มีประโยชน์มาก โดยมีทั้งความหลากหลายเชิงแนวทางและเชิงนวัตกรรม ผมรู้สึกยินดีอย่างยิ่งที่ได้เห็นว่า การระบุขอบเขตของปัญหาไร้สัญชาติในภูมิภาคนี้มีความก้าวหน้ามากเพราะเป็นที่ทราบกันดีว่าขั้นตอนนี้คือพื้นฐานที่จะนำไปสู่การแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เราหวังเป็นอย่างยิ่งว่า การประชุมครั้งนี้จะทำให้เกิดความเข้าใจเรื่องนี้มากขึ้นและส่งผลให้เกิดแรงบันดาลใจในการแก้ปัญหาต่อไปในอนาคต

ยูเอ็นเอชซีอาร์ได้รับมอบอำนาจไม่เพียงเฉพาะการคุ้มครองผู้ลี้ภัยเท่านั้น แต่เรามีหน้าที่ในการร่วมแก้ปัญหาภาวะไร้สัญชาติด้วย ในขณะที่เรากำลังเข้าสู่ปีแห่งการรำลึกถึงอนุสัญญาไร้สัญชาติ ปัญหานี้ได้กลายเป็นเรื่องสำคัญระดับประเทศและระดับภูมิภาค การที่เราได้ร่วมกันแสดงวิสัยทัศน์และให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหา ในการประชุมครั้งนี้ ทำให้เราอยู่ในฐานะที่ดีที่จะดำเนินการต่อไปในปี พ.ศ. 2554 และในอนาคตพวกเราจะพยายามในการสนับสนุนรัฐและผู้มีส่วนร่วมทุกภาคส่วนมากขึ้นเพื่อร่วมกันสานต่อจากแนวปฏิบัติที่ดีที่นำเสนอใน การประชุมครั้งนี้ เพื่อการแก้ปัญหาต่อไปในอนาคต”



## สารบัญ

บทนำ	2
การระบุขอบเขต: ประมวลสถานการณ์ของคนไร้สัญชาติและประชากรกลุ่มเสี่ยง	4
ภาวะไร้สัญชาติและความเชื่อมโยงกับประเด็นอื่น	8
การป้องกัน: ขจัดปัญหาที่ต้นเหตุ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นการย้ายถิ่น ผู้หญิง และเด็ก	9
การป้องกัน โดยการสร้างความร่วมมือกับหลายภาคส่วน	14
การลดภาวะไร้สัญชาติ: ส่งเสริมการเข้าถึงกระบวนการขอสัญชาติ	16
การทำงานร่วมกับชุมชนคนไร้สัญชาติหรือชุมชนผู้มีความเสี่ยง	20
การให้ความคุ้มครอง: ส่งเสริมสิทธิมนุษยชนของคนไร้สัญชาติ	21
เครื่องมือในการแก้ปัญหาภาวะไร้สัญชาติภายใต้กรอบกฎหมายระหว่างประเทศ	24
2554 ปีแห่งการรณรงค์เพื่อแก้ปัญหาภาวะไร้สัญชาติ	25
ลำดับแนวปฏิบัติที่ดีในการแก้ปัญหาภาวะไร้สัญชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้	26
รายนามผู้ร่วมประชุม	28
แผนที่ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่กล่าวถึงในรายงานฉบับนี้	29

## บทนำ

ภาวะไร้สัญชาติเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทั่วโลก มีผู้ได้รับผลกระทบมากมายในหลายภูมิภาค รวมทั้งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ปัญหานี้มีผลกระทบมากมายทั้งต่อระดับบุคคลและชุมชน โดยรวม ทำให้ภาครัฐต้องหาทางแก้ไข ในขณะที่เดียวกัน หลายหน่วยงานได้พยายามทำการแก้ไขด้วยวิธีการต่างๆ หลายแนวทาง จนเกิดแนวทางปฏิบัติที่ดีในหลายประเทศทั่วโลก

สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ (UNHCR) และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เล็งเห็นว่า ควรจะมีการจัดการเสวนาเพื่อพูดคุยแลกเปลี่ยนประสบการณ์เกี่ยวกับการพัฒนาแนวทางปฏิบัติที่ดีเพื่อแก้ไขปัญหานี้ ทั้งสองหน่วยงานจึงร่วมกันเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมนี้ขึ้นที่กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 28-29 ตุลาคม พ.ศ. 2553 โดยได้รับการสนับสนุนจากแหล่งทุนหลายแห่ง รวมทั้งสหภาพยุโรป

เอกสารฉบับนี้เป็นรายงานของการประชุมที่กล่าวถึงข้างต้น และได้อธิบายรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติที่ดีที่เกิดขึ้นในหลายประเทศที่อาจนำไปใช้เป็นแบบอย่างเนื้อหาที่น่าสนใจต่อไปตามกำหนดการประชุมและให้ตัวอย่างแนวทางปฏิบัติที่ดีตามหลักการแก้ปัญหา 4 ด้านหลัก ประกอบด้วย การระงับข้อพิพาท การป้องกัน การลดภาวะไร้สัญชาติ และการให้ความคุ้มครองแก่คนไร้สัญชาติ รวมทั้งเพิ่มข้อสังเกตจากที่ประชุมที่อาจเป็นประโยชน์ในการร่วมกันแก้ไขปัญหานี้ต่อไปด้วย

## คนไร้สัญชาติ

คนไร้สัญชาติ คือ บุคคลใดก็ตามที่ไม่ได้รับการรับรองว่าเป็นพลเมืองตามผลของกฎหมายของรัฐใด คำนิยามนี้เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศอันเป็นพื้นฐานในการระงับข้อพิพาทของปัญหาและการแก้ไขปัญหาการไร้สัญชาติ อนึ่ง คำนิยามนี้ถูกรับไว้ในมาตรา 1 ของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพคนไร้สัญชาติ ค.ศ. 1954 ซึ่งได้วางกรอบสิทธิและหน้าที่เกี่ยวกับผู้ที่มีสถานะตามคำนิยามดังกล่าว

ในทางปฏิบัติ การระบุว่าบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นคนไร้สัญชาติหรือไม่ ต้องใช้กรอบการพิจารณาที่กว้างกว่ากฎหมายภายในของแต่ละประเทศ และควรคำนึงถึงการตีความตัวบทกฎหมายและการนำกฎหมายไปปฏิบัติโดยรัฐด้วย ในบางกรณี บุคคลหนึ่งอาจเป็นทั้งคนไร้สัญชาติและเป็นบุคคลที่ไม่ได้รับการลงทะเบียนหรือมีการย้ายถิ่นฐานโดยไม่ปกติหรือเป็นผู้ลี้ภัยด้วย ทั้งนี้การที่คนไร้สัญชาติมีสถานะอื่นด้วยนั้น ไม่ได้ทำให้สถานะการไร้สัญชาติของเขาเปลี่ยนไปแต่อย่างใด

คนไร้สัญชาติ คือ บุคคลใดก็ตามที่ไม่ได้รับการรับรองว่าเป็นประชาชนตามผลของกฎหมายของรัฐใด



เจ้าหน้าที่สำนักพัฒนาสังคมกำลังสัมภาษณ์ชาวเขาในจังหวัดเชียงใหม่เกี่ยวกับสัญชาติ สถานะทางกฎหมาย และการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานของรัฐ

[UNESCO/P. Sidonrusmee]

“ผมหวังเพียงอย่างเดียว คือ เมื่อผมตายไปแล้ว ผมจะได้ใบมรณบัตร เพื่อจะยืนยันได้ว่าผมเคยมีชีวิตอยู่ในโลกใบนี้”

ความรู้สึกของชายวัยกลางคนอดีตคนไร้สัญชาติที่เพิ่งได้รับสัญชาติเวียดนามเมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2553 การที่เขาได้ถือสัญชาติเวียดนามแล้ว แสดงว่า จะมีการออกใบมรณบัตรให้กับเขาเมื่อเวลานั้นมาถึง

## ข้อกังวล

การไม่ได้ถือสัญชาติใดสัญชาติหนึ่งมีผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของบุคคลมาก เพราะเป็นอุปสรรคสำหรับบุคคลนั้นในการเข้าทำงาน การรับบริการด้านการศึกษา และการรับบริการด้านสุขภาพ รวมไปถึงการเดินทาง หรือแม้กระทั่งการเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ หรือการแต่งงาน คนไร้สัญชาติขาดโอกาสหลายด้าน เช่น ด้านการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ ภาวะดังกล่าวทำให้พวกเขาเหล่านั้นรู้สึกเหมือนไม่มี

ตัวตน หรือรู้สึกว่าการดำเนินชีวิตพวกเขาไม่มีค่า นอกจากนี้ การไร้สัญชาติไม่เพียงกระทบต่อบุคคลเท่านั้น แต่มีผลกระทบโดยตรงต่อสมาชิกครอบครัวพวกเขาด้วย ตัวอย่างเช่น หากคนไร้สัญชาติที่ดำเนินชีวิตอยู่อย่างลำบากอยู่แล้วมีบุตร บุตรของเขาก็มีสถานะเป็นคนไร้สัญชาติและมีความลำบากเช่นกันหากไม่มีการวางมาตรการป้องกัน การไร้สัญชาติยังสร้างผลกระทบต่อสังคมโดยรวมด้วย เพราะการแบ่งแยกคนกลุ่มหนึ่งออกจากสังคมทำให้เกิดความตึงเครียดทางสังคม ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม นอกจากนี้ คนไร้สัญชาติอาจจำเป็นต้องพลัดจากถิ่นฐานเดิมด้วย

การพูดคุยกับอดีตคนไร้สัญชาติในเวียดนามทำให้เห็นผลกระทบต่อความเป็นมนุษย์อย่างแท้จริง ดังกรณีของชายคนหนึ่ง อายุ 29 ปี ที่ต้องใช้ชีวิต 27 ปีแรกของชีวิตเขาโดยไร้สัญชาติ เขาเกิดในประเทศเวียดนาม มีบิดาเป็นคนไร้สัญชาติ ส่วนมารดาถือสัญชาติเวียดนาม เขาเล่าความรู้สึกตัวเองในอดีตว่า “เมื่อก่อนผมมีแฟนและไปพบพ่อแม่ของเธอ พวกเขาถามว่า ผมเป็นใคร ทำไมชื่อแปลกจัง และยังไม่มียบัตรประจำตัวด้วย ต่อมาผมพบผู้หญิงคนหนึ่งที่มีรัก และพ่อแม่เธอไม่รังเกียจที่ผมไม่มีบัตรประจำตัว แต่เราแต่งงานกันตามกฎหมายไม่ได้เพราะผมไม่มีบัตรประชาชน” หลังจากที่เขาได้รับสัญชาติของมารดา หลายอย่างในชีวิตเขาเปลี่ยนไป “เมื่อได้รับสัญชาติแล้ว ผมเรียนต่อได้ ทำประกันสังคมได้ ผมยังได้เลื่อนตำแหน่งจากพนักงานบัญชีเป็นหัวหน้าแผนกบัญชี (บริษัทเอกชน) และได้รับเงินเดือนเพิ่มขึ้นมากด้วย จริงๆแล้วผมได้รับการเสนอให้เลื่อนตำแหน่งก่อนหน้านั้นนานแล้ว แต่ตามระเบียบของประเทศเวียดนาม ผู้ไม่มีสัญชาติเวียดนามเป็นหัวหน้าแผนกบัญชีไม่ได้”

## การสร้างแนวทางในการแก้ไขปัญหา

เพื่อให้การแก้ปัญหของคนไร้สัญชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อาจแบ่งแนวทางหลักได้ 4 แนวทาง คือ การระบุขอบเขตของปัญหา (Identification) การป้องกันปัญหา (Prevention) การลดปัญหา (Reduction) และการให้ความคุ้มครอง (Protection) แต่ละแนวทางมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันที่ประชุมใช้กระบวนการคิดภายใต้แนวทางหลัก 4 แนวทางนี้เป็นกรอบในการหารือ นอกจากนี้ ผู้เข้าร่วมประชุมยังให้ความเห็นเพิ่มเติมว่าแต่ละแนวทางมีความเชื่อมโยงกับแนวทางอื่นด้วยเพราะการระบุว่าใครเป็นคนไร้สัญชาติเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการสร้างแนวทางที่มีประสิทธิภาพในการป้องกัน และการลดภาวะไร้สัญชาติ หรือการให้ความคุ้มครองแก่คนไร้สัญชาติ



- ระบุขอบเขตของปัญหา: วิธีการใดที่ควรใช้เพื่อให้ทราบถึงสถานการณ์ปัญหาของคนไร้สัญชาติอย่างครบถ้วน
- ป้องกัน: เราสามารถทำอะไรได้บ้างเพื่อป้องกันไม่ให้มีคนไร้สัญชาติเพิ่มขึ้น
- ลดปัญหา: เราสามารถใช้มาตรการใดได้บ้างเพื่อที่จะขจัดปัญหาของคนไร้สัญชาติในปัจจุบัน
- ให้ความคุ้มครอง: เราต้องทำอะไรบ้างเพื่อให้มั่นใจว่า คนไร้สัญชาติมีสิทธิขั้นพื้นฐาน

# การระบุนโยบายเขต: ประมวลสถานการณ์ ของคนไร้สัญชาติและประชากรกลุ่มเสี่ยง

บทสรุปจากการประชุมแสดงให้เห็นว่าหลายประเทศในภูมิภาคได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขภาวะไร้สัญชาติโดยมีประชากรผู้มีความเสี่ยงเป็นหัวใจของกระบวนการเหล่านั้น อย่างไรก็ตาม ยังคงมีช่องว่างด้านข้อมูลข่าวสาร ในภูมิภาคนี้โดยมีปัญหาใหญ่คือยังขาดข้อมูลทางสถิติที่จะบ่งบอกถึงความรุนแรงของปัญหาในภูมิภาคนี้ แต่จากการแลกเปลี่ยนแนวทางปฏิบัติที่ตระหว่างผู้เข้าร่วมประชุม ทำให้เห็นได้ว่า หลายประเทศพยายามแก้ไขปัญหานี้โดยใช้กลไกที่หลากหลายในการช่วยทำให้เห็นภาพรวมของปัญหา

## การวิเคราะห์เชิงกฎหมาย

กฎหมายภายในของแต่ละประเทศมีส่วนในการระบุสถานะไร้สัญชาติของบุคคลได้โดยการใช้นิยามของคนไร้สัญชาติตามที่ระบุไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศ ในกฎหมายภายในประเทศแล้วส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้นิยามนี้ เมื่อประเทศเวียดนามและลาวได้ระบุคำนิยามของคนไร้สัญชาติในกฎหมายแล้วแสดงว่าหากพบปัญหาไร้สัญชาติในทั้งสองประเทศนี้ แนวทางการแก้ปัญหาจะสอดคล้องกับกรอบกฎหมายอื่นภายในประเทศ เช่น การวางมาตรการในการป้องกันไม่ให้เกิดการไร้สัญชาติเกิดขึ้นต่อคนรุ่นหลัง หรือแนวคิดในการปกป้องคุ้มครองคนไร้สัญชาติ

นอกจากนี้ การพิจารณาตัวบทกฎหมายยังสามารถช่วยให้เห็นภาพปัญหาโดยรวมชัดเจนขึ้น ข้อผิดพลาดเพียงเล็กน้อยที่เกิดขึ้นในกฎหมายสัญชาติหรือความไม่สอดคล้องกันระหว่างกฎหมายสัญชาติของแต่ละประเทศที่บุคคลมีความเกี่ยวข้องก็มีส่วนทำให้บุคคลนั้นกลายเป็นคนไร้สัญชาติได้ด้วยหลักการดังกล่าวเราสามารถวิเคราะห์ลักษณะของคนไร้สัญชาติหรือผู้มีความเสี่ยงได้ เช่น ประชากรของบางประเทศจะสูญเสียสัญชาติโดยอัตโนมัติหากอาศัยอยู่ต่างประเทศเป็นเวลานาน หรือกลุ่มแรงงานต่างชาติดังกล่าวที่อาจพบว่าทุกคนในกลุ่มกลายเป็นคนไร้สัญชาติไปโดยไม่รู้ตัว การวิเคราะห์กฎหมายลักษณะดังกล่าวเป็นจุดเริ่มต้นในการระบุนโยบายเขตของปัญหาการไร้สัญชาติ สถาบันโอเพนโซไซตี้ (Open Society Institute) ได้ทำการวิเคราะห์ตัวบทกฎหมายสัญชาติในหลายประเทศของทวีปแอฟริกาซึ่งทำให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินนโยบายและใช้เป็นเครื่องมือในการระบุปัญหาการไร้สัญชาติได้ ผู้เข้าร่วมประชุมครั้งนี้ก็แสดงความเห็นว่าหากมีการศึกษาในลักษณะดังกล่าวก็น่าจะเกิดประโยชน์ต่อภูมิภาคนี้เช่นเดียวกัน

### แนวทางการปฏิบัติที่ดี

ประเทศเวียดนามและประเทศลาวได้บรรจุคำนิยาม “คนไร้สัญชาติ” ในกฎหมายสัญชาติของทั้งสองประเทศแล้ว การระบุคำนิยามนี้ในตัวบทกฎหมายช่วยในการระบุนโยบายเขตปัญหา และกำหนดมาตรฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง

## องค์ประกอบหลักในการระบุปัญหาภาวะไร้สัญชาติของบุคคลหรือกลุ่มชน

- ขนาดของปัญหาและข้อมูลประชากรเบื้องต้น – สถิติประชากรนี้ควรประกอบด้วย อายุ เพศ ภาษา และอื่นๆ
- พื้นที่ – รายละเอียดที่บอกว่า กลุ่มประชากรเหล่านั้นอาศัยอยู่ในบริเวณใดของประเทศ
- สาเหตุ – เหตุที่ทำให้ประชากรเหล่านั้นไร้สัญชาติหรือมีความเสี่ยง และการวิเคราะห์กรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
- สถานะ – ระบุสถานะทางกฎหมายของประชากรเหล่านั้น โดยควรระบุด้วยว่า เขาเหล่านั้นได้รับการรับรองว่าเป็นคนไร้สัญชาติหรือไม่
- การให้ความคุ้มครอง – ระบุปัญหาอุปสรรคที่ประชากรเหล่านั้นประสบในการใช้สิทธิ หรือการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐ
- ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย – ระบุว่าภายใต้กรอบกฎหมายในประเทศ และกฎหมายระหว่างประเทศ ใครคือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่ควรเข้าร่วมแก้ปัญหาเหล่านี้ได้
- ศักยภาพ – สิ่งในกลุ่มที่ได้รับผลกระทบและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถทำได้เพื่อร่วมกันแก้ปัญหา
- ทัศนคติ – ความคิดเห็นของแต่ละภาคส่วนมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาพร้อมกัน

คู่มือสารคำแนะนำเพิ่มเติมเกี่ยวกับวิธีการระบุปัญหาภาวะไร้สัญชาติได้ที่ “คนไร้สัญชาติ: กรอบการทำงานแบบวิเคราะห์เพื่อการป้องกันปัญหา การลด และการให้ความคุ้มครอง” (UNHCR, 2008)

## ระบุปัญหาด้วยการเข้าถึงชุมชน

หากการวิเคราะห์ด้วยทฤษฎีหรือวิธีการอื่นทำให้เราพบปัญหาการไร้สัญชาติ การทำงานในชุมชนจะช่วยให้มองเห็นรวมและสถานการณ์ของปัญหาได้ชัดเจนขึ้น หรือเราอาจจะเริ่มพบปัญหาจากการเข้าไปร่วมกิจกรรมของคนในชุมชน เช่น โครงการพัฒนาชุมชน หรือกิจกรรม ให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมาย หากพบว่ามิบุคคลในสังคมนั้นๆ เป็นคนไร้สัญชาติในระหว่างดำเนินกิจกรรมเหล่านี้ ผู้ดำเนินงานสามารถหาข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับปัญหาของพวกเขาได้ทันที

เมื่อองค์กรเอกชนในมาเลเซียให้ความสนใจกับปัญหาคนไร้สัญชาติในชุมชน หลายฝ่ายต่างเห็นพ้องว่าควรร่วมกันศึกษาปัญหานี้อย่างจริงจังส่งผลให้เกิดโครงการสำรวจประชากร 10,000 คนทั่วประเทศ กลุ่มประชากรดั้งเดิมที่จะให้ความร่วมมือ “พวกเขากลัวว่าหากเขาเปิดเผยสถานะด้านสัญชาติของตนแล้ว พวกเขาอาจจะไม่ปลอดภัย” คุณนันธิณี รามาโล (Nanthini Ramalo) จากองค์กรอิราคอนซูเมอร์ (ERA

Consumer) ที่มีส่วนร่วมในโครงการสำรวจประชากรอธิบายว่า “เราจึงต้องหาวิธีการใหม่โดยจัดฝึกอบรมเรื่องรู้ทันกฎหมายและให้คำปรึกษาด้านกฎหมายเพื่อให้พวกเขาเข้าใจประเด็นและไว้วางใจพวกเรา” กิจกรรมลักษณะนี้ทำให้เราทราบว่า ประชากรกลุ่มใดเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากการไร้สัญชาติ และเราควรหาวิธีการแก้ปัญหานั้นๆ อย่างไร

คณะกรรมการปฏิบัติการเพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งกัมพูชา (Cambodian Human Rights Action Committee) ได้มีการติดตามว่า ภาวะไร้สัญชาติได้สร้างปัญหาแก่ชุมชนในกัมพูชาอย่างไรบ้าง โดยเริ่มพบปัญหานี้เมื่อมีการเก็บข้อมูลของบุคคลที่แสดงความกังวลในการมีส่วนร่วมในฐานะพลเมืองต่อศาลกัมพูชา หลายคนแจ้งว่า พวกเขามีปัญหาในการขอหลักฐานรับรองว่าเขาถือสัญชาติกัมพูชาภายหลังจากสงครามกลางเมือง หลังจากนั้น จึงมีการจัดกิจกรรมเข้าถึงชุมชนมากขึ้นเพื่อทำความเข้าใจกับปัญหาของพวกเขาเหล่านั้นอย่างแท้จริง

## ข้อมูลประชากร

บางครั้งเราสามารถทราบข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาการไร้สัญชาติจากข้อมูลประชากรที่รัฐบาลใช้ในการวางแผนพัฒนาประเทศ การสำรวจสำมะโนประชากรที่เกิดขึ้นตามกรอบเวลาที่แน่นอน (ในประเทศไทย มีการสำรวจทุก 10 ปี) อาจมีข้อมูลเกี่ยวกับสัญชาติที่อาจบอกได้ว่ามีปัญหาการไร้สัญชาติ หรือมีกลุ่มเสี่ยงที่จะไร้สัญชาติหรือไม่ ทั้งนี้ยูเอ็นเอชซีอาร์และกองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติ (UNFPA) ได้มีข้อตกลงที่จะทำงานร่วมกันเพื่อให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการ ข้อมูลข่าวสารแก่รัฐบาลประเทศต่างๆ ในการปรับคำถามที่ใช้ในการสำรวจสำมะโนประชากรเพื่อให้สามารถระบุปัญหาการไร้สัญชาติในประเทศนั้นๆ ได้ โดยประเด็นที่ควรให้ความสำคัญคือการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับสัญชาติผ่านการสำรวจสำมะโนประชากรต้องเป็นข้อมูลที่น่าเชื่อถือและตรวจสอบได้ ในระหว่างการประชุมเสวนามีผู้ร่วมประชุมหลายท่านได้กล่าวแสดงความสนใจที่จะทำการศึกษาในการสำรวจประชากรที่จะเกิดขึ้นครั้งต่อไป หลายท่านอ้างอิงถึงฐานข้อมูลด้านอื่นๆ ด้วย เช่น ข้อมูลประชากร และฐานข้อมูลเพื่อการเลือกตั้ง

### แนวทางการปฏิบัติที่ดี

หลังจากพบปัญหาหลายอย่างในการสำรวจข้อมูลครัวเรือน องค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศมาเลเซียจึงเปลี่ยนวิธีการทำงานเป็นการสร้างความตระหนักและดำเนินโครงการเข้าถึงชุมชนเพื่อให้ความรู้แก่ชุมชนที่ได้รับผลกระทบและเก็บข้อมูล

นายอัน โทนีโอ กูเตอเรส (António Guterres) ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees) และนางโธรายา อาเม็ด โอเบต (Thoraya Ahmed Obaid) ผู้อำนวยการใหญ่ กองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติ (United Nations Population Fund – UNFPA) หลังจากลงนามในข้อตกลงที่จะทำงานร่วมกัน เมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2551 ข้อตกลงระบุว่า ทั้งสององค์กรจะร่วมกันทำงานมากขึ้นในหลายประเด็นรวมถึงเรื่องภาวะไร้สัญชาติ [UNHCR/S. Hopper]



## การสำรวจ

วิธีการที่จะเก็บข้อมูลได้โดยตรง คือ การทำการสำรวจเพื่อหาว่า บุคคลใดเป็นคนไร้สัญชาติ หรือผู้ใดมีความเสี่ยงที่จะเป็นคนไร้สัญชาติบ้าง การพัฒนาแบบสอบถามเพื่อการนี้โดยเฉพาะจะทำให้เราระบุได้อย่างชัดเจนว่า ลักษณะทางประชากรของคนเหล่านี้เป็นอย่างไร รวมทั้งได้ข้อมูลทางสถิติด้านอื่นที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลเชิงคุณภาพด้วย มีการพิสูจน์แล้วว่า วิธีการนี้เป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพมาก และเป็นแนวทางปฏิบัติที่ดีแนวทางหนึ่งที่น่าเสนอในการประชุมครั้งนี้



สองพี่น้องอดีตคนไร้สัญชาติ แสดงหลักฐานสำคัญที่รับรองว่า พวกเขาได้รับสัญชาติเวียดนามแล้ว การสำรวจข้อมูลโดยละเอียดเป็นพื้นฐานสำหรับการวางแผน และดำเนินการตามนโยบายในการให้สัญชาติแก่อดีตคนไร้สัญชาติที่อาศัยอยู่ในประเทศเวียดนามเป็นเวลานาน

[UNHCR/K. McKinsey]

ในประเทศเวียดนาม การสำรวจข้อมูลส่งผลให้รัฐมีนโยบายในการให้สัญชาติแก่อดีตผู้ลี้ภัยเรือสายกัมพูชาโดยการสำรวจให้ข้อมูลที่เป็นปัจจุบันและถูกต้องเกี่ยวกับกลุ่มคนเหล่านั้น ส่วนในประเทศไทยมีการสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับชาวไทยภูเขาที่อาศัยอยู่ตามแนวชายแดนซึ่งทำให้ทราบว่า มีประชากร มากน้อยเพียงใดที่ประสบปัญหาการไร้สัญชาติ และข้อมูลจากการสำรวจยังบอกได้ด้วยการที่คนเหล่านั้นไม่มีสัญชาติ พวกเขาประสบปัญหาในการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐอย่างไร นอกจากนี้ยังมีการสำรวจในหลายประเทศโดยยูนิเซฟ และองค์กรอื่นซึ่งพบว่า การจดทะเบียนเกิดเป็นสิ่งสำคัญมาก จึงสรุปได้ว่าข้อมูลที่ได้จากการสำรวจนั้นมีประโยชน์มากในการหาแนวทางแก้ปัญหา

## ข้อควรพิจารณาในการวางแผนการสำรวจ

- **วัตถุประสงค์** – วางเป้าหมายให้ชัดเจนว่า ต้องการทราบเรื่องอะไรบ้าง การสำรวจนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อจะทราบว่าใครเป็นคนไร้สัญชาติเท่านั้น หรือต้องการทราบข้อมูลอื่นๆ เกี่ยวกับพวกเขาด้วย เช่น ชีวิตความเป็นอยู่ สักยภาพ ฯลฯ
- **ศักยภาพ** – การสำรวจเป็นงานที่ใช้คนจำนวนมาก ผู้วิจัยควรกำหนดวิธีการเก็บข้อมูล การจัดเก็บรวบรวมข้อมูล การประมวลผล และการวิเคราะห์ผลการสำรวจ การหาแหล่งทุนที่หลากหลายก็เป็นวิธีหนึ่งในการเพิ่มศักยภาพของทีมงานได้
- **ชัดเจน** – ในการสำรวจ ควรประเมินว่าหน่วยงานมีศักยภาพเพียงใด และวางเป้าหมายในการสำรวจที่ชัดเจนเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่ดีที่สุด ควรมีการกำหนดกลุ่มประชากรเป้าหมายและพื้นที่การสำรวจแบบสอบถามต้องมีการจัดทำเป็นอย่างดี และทดสอบแล้วว่าคำถามในแบบสำรวจจะทำให้ได้ข้อมูลที่ต้องการและจะเป็นประโยชน์ อย่างแท้จริง
- **นำไปใช้ได้จริง** – คำนึงถึงอุปสรรคในการลงพื้นที่ที่อาจทำให้ไม่สามารถทำการสำรวจได้ อุปสรรคดังกล่าวอาจจะเป็นสภาวะแวดล้อม เช่น สภาพอากาศ ภูมิประเทศ ในบางกรณีอาจต้องมีล่ามแปลภาษาหรือวัฒนธรรมเดินทางไปด้วย ควรเผื่อเวลาให้ผู้ตอบแบบสอบถามมีเวลาที่จะตอบและไม่แจกแบบสอบถามขณะที่พวกเขาเหล่านั้นกำลังทำงานอย่างเร่งด่วน



## การสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับชาวเขาในประเทศไทย

กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ร่วมกับยูเนสโกได้ดำเนินโครงการสำรวจข้อมูล ระหว่างปี พ.ศ. 2548-2549 เพื่อศึกษาอัตราการไร้สัญชาติ และผลกระทบของภาวะไร้สัญชาติต่อชุมชนชาวเขา โครงการขนาดใหญ่นี้เก็บข้อมูลจากประชากรเกือบ 65,000 คน จาก 12,000 ครัวเรือน ใน 192 หมู่บ้านในจังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย และแม่ฮ่องสอน

โครงการนี้มีอุปสรรคมากมาย คุณอมันดา เฟลม (Amanda Flaim) จากยูเนสโก ประจำประเทศไทยเล่าว่า เจ้าหน้าที่โครงการให้ความสำคัญกับแบบสอบถามมาก “การทดสอบโดยละเอียดสำคัญมาก เราต้องมั่นใจว่าแบบสอบถามจะเป็นเครื่องมือช่วยเราตอบปัญหาที่ตั้งไว้ได้ ในขณะเดียวกัน เราต้องระวังไม่ให้ชาวบ้านเกิดความคาดหวังมากเกินไป เพราะโครงการนี้เป็นเพียงแค่การสำรวจข้อมูลเท่านั้น” คุณอมันดากล่าวเพิ่มเติมด้วยว่า “ปัญหาใหญ่อีกอย่างหนึ่งที่เราพบคือเรื่องภาษา ชุมชนเป้าหมายมีความหลากหลายมาก เราจำเป็นต้องมีล่ามที่แปลภาษาชนเผ่าได้หลายภาษา”



เจ้าหน้าที่ต้องเก็บข้อมูลภายใต้แสงเทียนเพราะกลุ่มเป้าหมายจำนวนมากมีเวลาว่างเฉพาะตอนเย็นเท่านั้น เนื่องจากพวกเขาต้องทำงานตลอดเวลากลางวัน [UNESCO/Peerayot Sidonrusmee]

ผลการสำรวจยืนยันสมมติฐานที่ว่าชาวเขาจำนวนมากเป็นคนไร้สัญชาติ โดยพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 38 ไม่ได้ถือสัญชาติไทย นอกจากคนไร้สัญชาติจะมีข้อจำกัดทางกฎหมายหลายประการแล้ว พวกเขายังไม่มีสิทธิเลือกตั้ง ผลการสำรวจยังชี้ให้เห็นว่า คนไร้สัญชาติประสบปัญหามากมายในการเข้าถึงการบริการพื้นฐานของรัฐ ผู้ไม่มีสัญชาติไทย ร้อยละ 99 ไม่ได้รับบริการด้านสาธารณสุข และร้อยละ 25 ไม่สามารถเข้าถึงบริการด้านสินเชื่อได้ ส่วนด้านการศึกษา คนไร้สัญชาติมีโอกาสในการศึกษาน้อยกว่าผู้มีสัญชาติไทยคิดเป็นร้อยละ 73 ในระดับประถมศึกษา และร้อยละ 98 ในระดับอุดมศึกษา อย่างไรก็ตาม พบว่าอัตราการได้รับการศึกษาของชาวเขาดีขึ้นสำหรับคนรุ่นหลัง

คุณมาตี สุวรรณศิริ สำนักพัฒนาสังคม กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กล่าวว่า “ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจช่วยในการตัดสินใจเชิงนโยบาย ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับอำเภอ และระดับประเทศ ตอนนี้เราสามารถใช้อ้างอิงข้อมูลที่ได้จากการสำรวจในการวางแผนโครงการเพื่อพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของคนในชุมชนนี้ได้” ในปี พ.ศ. 2553 ทีมงานได้กลับไปสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับกลุ่มเป้าหมายเดิมอีกครั้ง และขยายขอบเขตในการสำรวจให้ครอบคลุมเพิ่มขึ้น 89 หมู่บ้านในจังหวัดตากและกาญจนบุรี ยูเนสโกคาดว่าจะเผยแพร่ผลการสำรวจครั้งที่ 2 นี้ได้ในปี พ.ศ. 2554 ซึ่งจะแสดงให้เห็นประสิทธิผลของโครงการที่รัฐบาลได้ดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาการไร้สัญชาติและผลกระทบต่อกลุ่มคนเหล่านี้

## ภาวะไร้สัญชาติและความเชื่อมโยงกับประเด็นอื่น

การประชุมครั้งนี้ได้นำผู้ที่มีความสนใจร่วมกันในปัญหาการไร้สัญชาติอันเป็นแก่นของสิทธิมนุษยชนที่หลายฝ่ายควรให้ความสนใจได้มาพบกัน ทั้งนี้ ผู้ร่วมประชุมต่างมีประสบการณ์ตรงว่า ภาวะไร้สัญชาติเกิดขึ้นได้อย่างไร และกระทบต่อบุคคลและชุมชนอย่างไรบ้าง ในระหว่างการหารือ ผู้เข้าร่วมประชุมพบว่า ปัญหาการไร้สัญชาติมีประเด็นที่แตกต่างกัน และมีความละเอียดอ่อน ทำให้สรุปได้อย่างชัดเจนว่า ภาวะไร้สัญชาติเกี่ยวข้องกับประเด็นอื่นๆ อีก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องผู้หญิง เด็ก การย้ายถิ่นฐาน การค้ามนุษย์ การพัฒนาชุมชน หรือแม้กระทั่งเรื่องความมั่นคง

การยอมรับว่า ปัญหาการไร้สัญชาติมักจะเชื่อมโยงกับประเด็นอื่นและยังมีปัญหาอื่นอีกมากมายที่เกี่ยวข้องกัน อาจส่งผลให้การแก้ปัญหาเหล่านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น การที่ปัญหาไร้สัญชาติมีความเชื่อมโยงกับเรื่องอื่นๆ อาจเป็นโอกาสหนึ่งที่จะมีการหยิบยกเรื่องนี้ขึ้นหารือในเวทีใหม่ๆ เช่น ในกระบวนการทำงานของคณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและสิทธิเด็ก (ASEAN Commission for the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children – ACWC) ที่อาจมีแนวคิดใหม่เกิดขึ้น หากหลายฝ่ายร่วมพิจารณาปัญหาการไร้สัญชาติและถกประเด็นเพื่อหาแนวทางการแก้ปัญหาพร้อมกันอาจทำให้เห็นประเด็นปัญหาในรายละเอียด และนำไปสู่การแก้ปัญหาที่มีความก้าวหน้าไปอีกระดับหนึ่งได้ นอกจากนี้ การที่หน่วยงานระดับภูมิภาคให้ความสนใจในปัญหาไร้สัญชาติยังจะทำให้แหล่งทุนสนใจที่จะให้การสนับสนุนโครงการด้านอื่นที่เชื่อมโยงกันด้วย

การมองปัญหาไร้สัญชาติด้วยมุมมองใหม่อาจทำให้การนำเสนอความลำบากในการดำเนินชีวิตของคนไร้สัญชาติเป็นที่เข้าใจของฝ่ายต่างๆ มากขึ้น ทำให้พวกเขาตระหนักรู้และสนับสนุนการแก้ปัญหามากขึ้นประเด็นสุดท้ายที่เห็นได้ชัดระหว่างการประชุมเสวนา คือ เนื่องจากปัญหาการไร้สัญชาติส่งผลกระทบต่อชีวิตบุคคลหลายด้าน ผู้เข้าร่วมประชุมจึงมาจากหน่วยงานที่หลากหลาย และมีศักยภาพที่แตกต่างกัน การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างหน่วยงานเหล่านั้นจะทำให้การแก้ปัญหามีประสิทธิภาพมากขึ้น



ผู้หญิงหลายคนกลายเป็นคนไร้สัญชาติเพราะการแต่งงานกับชาวต่างชาติไม่เกิดขึ้นตามที่วางแผนไว้ พวกเขาจึงประสบความลำบากเมื่อกลับไปใช้ชีวิตในประเทศเวียดนามโดยไร้สัญชาติ ปัจจุบัน ส่วนหนึ่งของผู้หญิงเหล่านี้ได้กลับมาใช้ชีวิตในเวียดนามดั้งเดิม พวกเขาจึงมีชีวิตที่ดีขึ้น กรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ภาวะไร้สัญชาติเชื่อมโยงกับประเด็นอื่น เช่น การย้ายถิ่นฐาน สิทธิสตรี และสิทธิเด็ก [UNHCR/K.McKinsey]

# การป้องกัน: ขจัดปัญหาที่ต้นเหตุโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นการย้ายถิ่น ผู้หญิง และเด็ก

เป็นที่ทราบกันดีว่า การป้องกันดีกว่าปล่อยให้ปัญหาขึ้นแล้วตามแก้ไขภายหลัง ในบริบทภาวะไร้สัญชาติ การป้องกันคือการขจัดสาเหตุที่ทำให้บุคคลกลายเป็นคนไร้สัญชาติ โดยทั่วไปเพียงแต่กำหนดมาตรการคุ้มกันในตัวบทกฎหมายหรือระเบียบการเพียงเล็กน้อยก็สามารถป้องกันปัญหาได้แล้ว ทั้งนี้ การป้องกันเป็นการจัดการกับปัญหาอย่างตรงจุด และมีประสิทธิภาพมากที่สุด เพราะหากป้องกันได้ ก็จะไม่มีความต้องประสพความลำบากแม้เพียงชั่วคราวอันมีสาเหตุมาจากการตกอยู่ในสถานะไร้สัญชาติ

หลายประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีการแก้ไขกฎหมาย และดำเนินนโยบายเพื่อขจัดต้นตอของปัญหาการไร้สัญชาติ และมีการระบุดังกล่าวที่จะกลายเป็นคนไร้สัญชาติ เช่น ผู้ย้ายถิ่นฐาน ผู้หญิง และเด็ก พร้อมกันนี้ก็มีการดำเนินโครงการเฉพาะเพื่อช่วยบรรเทาความลำบากของพวกเขาด้วย

## ผู้โยกย้ายถิ่นฐาน

หลายประเทศในภูมิภาคประสบความสำเร็จในการดำเนินการเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการไร้สัญชาติที่เกิดจากการย้ายถิ่นฐาน ดังเช่น ประเทศอินโดนีเซียที่มีการแก้ไขกฎหมายสัญชาติ เมื่อปี พ.ศ. 2549 โดยมีการระบุว่า ประชากรจะไม่สูญเสียสัญชาติของตนไปแม้จะได้อพยพไปพำนักที่ต่างประเทศเกินกว่า 5 ปีหากการสูญเสียสัญชาติอินโดนีเซียนั้นจะทำให้บุคคลกลายเป็นคนไร้สัญชาติ ข้อกำหนดนี้เป็นสิ่งคุ้มกันที่สำคัญมากสำหรับชาวอินโดนีเซีย เพราะอินโดนีเซียเป็นประเทศหนึ่งที่มีประชากรจำนวนมากย้ายถิ่นฐานไปทำงานในต่างประเทศ


หากผู้ย้ายถิ่นต้องการเปลี่ยนสัญชาติ พวกเขาสามารถขอแปลงสัญชาติได้ตามระเบียบและกระบวนการของประเทศปลายทางที่ตนอาศัยอยู่ ในกรณีนี้บุคคลอาจต้องเพิกถอนสัญชาติเดิมเพื่อหลีกเลี่ยงการถือสองสัญชาติ อย่างไรก็ตาม เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดสถานะการไร้สัญชาติ หลายประเทศในภูมิภาคนี้จะอนุญาตให้บุคคลถอนสัญชาติได้ก็ต่อเมื่อพวกเขาได้ถือสัญชาติใหม่แล้ว

ประเทศไทยมีโครงการพิสูจน์สัญชาติกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารหลักฐานการเข้าเมือง โดยมีการทำบันทึกความเข้าใจกับประเทศต้นทางของแรงงานข้ามชาติเหล่านั้น ประกอบด้วย ประเทศลาวประเทศกัมพูชา และประเทศพม่า หลังจากผ่านกระบวนการพิสูจน์สัญชาติแล้ว แรงงานเหล่านั้นจะได้รับหลักฐานยืนยันว่า เขาถือสัญชาติอะไร มาตรการลักษณะนี้มีส่วนในการป้องกันไม่ให้เกิดการไร้สัญชาติ และมีผลดีอีกอย่างคือเป็นการป้องกันไม่ให้บุตรหลานของแรงงานเหล่านั้นต้องกลายเป็นคนไร้สัญชาติด้วย

ข้อดีอีกด้านหนึ่งของการพิสูจน์สัญชาติคือการเป็นจุดเริ่มต้นของโครงการความร่วมมือเรื่องอื่นตามมาด้วย เช่น คณะนิติศาสตร์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยและประเทศลาว ได้ร่วมกันดำเนินโครงการเพื่อค้นหาว่ามีประชากรผู้ย้ายถิ่นกลุ่มอื่นอีกหรือไม่ที่อาจได้รับประโยชน์จากกระบวนการพิสูจน์สัญชาติโดยตรงกับหน่วยงานของรัฐ ในระหว่างการประชุม มีผู้เสนอความเห็นว่าจะเป็นไปได้หรือไม่ที่จะขยายขอบเขตของโครงการนี้ให้มีการศึกษาความเป็นอยู่ของแรงงานจากประเทศพม่าด้วย

### แนวทางการปฏิบัติที่ดี

แรงงานย้ายถิ่นกว่า 400,000 คน  
ในประเทศไทยได้รับการยืนยันสถานภาพ  
และได้รับเอกสารแสดงสัญชาติตามโครงการ  
พิสูจน์สัญชาติผ่านความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทย  
กับรัฐบาลกัมพูชา รัฐบาลลาว และรัฐบาลพม่า



ผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์อาจรู้ตัวภายหลังว่า เอกสารประจำตัวของพวกเขาสูญหายหรือโดนทำลายไปแล้ว ทำให้พวกเขาไม่มีหลักฐานประจำตัวเพื่อยืนยันตัวตนและสัญชาติของพวกเขา สถานการณ์นี้เป็นตัวอย่างหนึ่งของบุคคลที่มีความเสี่ยงสูงที่จะกลายเป็นคนไร้สัญชาติ

ในขณะเดียวกัน คนไร้สัญชาติมักจะดำรงชีวิตอยู่อย่างลำบากและมักจะโดนกดขี่ข่มเหงมากขึ้น โดยทั่วไปคนไร้สัญชาติไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการย้ายถิ่นฐาน “โดยปกติ” ได้ พวกเขาต้องพึ่งวิธีการนอกระบบ จึงมีความเสี่ยงสูงที่จะได้รับความเสียหายจากการค้ำมนุษย์

การป้องกันการไร้สัญชาติในบริบทของการค้ำมนุษย์ทำได้ยากมาก เพราะผู้ที่ตกอยู่ในสถานการณ์ดังกล่าวมักจะไม่มีความรู้เกี่ยวกับเอกสารที่ระบุตัวตนของพวกเขา จึงไม่มีอะไรยืนยันได้ว่า เขาถือสัญชาติใด กระบวนการพิสูจน์สัญชาติในประเทศไทยเป็นวิธีการหนึ่งที่จะแก้ปัญหานี้ได้ อนึ่ง รัฐบาลเอเชียหลายประเทศได้แสดงความจำนงที่จะให้ความร่วมมือในการพิสูจน์ตัวตนและสัญชาติของผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ภายใต้กรอบการประชุมระดับรัฐมนตรีว่าด้วยการลักลอบขนคนข้ามชาติ การค้ำมนุษย์ และอาชญากรรมข้ามชาติที่เกี่ยวข้อง (Bali Ministerial Conference on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime) หรือ “กระบวนการบาหลิ” (Bali Process) และภายใต้พิธีสารเพื่อป้องกันปราบปราม และลงโทษผู้กระทำการค้ำมนุษย์โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially women and children) ด้วย

## ผู้หญิง

ทุกประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women – CEDAW) อนุสัญญานี้เป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี ส่งผลให้หลายประเทศให้สิทธิในการถือสัญชาติแก่ทั้งหญิงและชายอย่างเท่าเทียมกัน ปัจจุบัน ผู้หญิงทุกคนในภูมิภาคนี้มีสิทธิส่งผ่านสัญชาติของตนให้แก่บุตรได้เช่นเดียวกับผู้เป็นบิดา การปรับเปลี่ยนนี้ช่วยลดความเสี่ยงของเด็กแรกเกิดไม่ให้เป็นคนไร้สัญชาติได้เป็นอย่างดี

หลายประเทศได้วางมาตรการเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้หญิงสูญเสียสัญชาติหากแต่งงานหรือหย่าร้างกับชาวต่างชาติดังเช่นในประเทศเวียดนามที่ผู้หญิงมีแนวโน้มที่จะแต่งงานกับชาวต่างชาติมากขึ้นในอดีตการไร้สัญชาติเกิดขึ้นเพราะฝ่ายหญิงต้องเพิกถอนสัญชาติเดิมของตนก่อนเพื่อที่จะถือสัญชาติตามสามีที่เป็นชาวต่างชาติ แต่ในบางกรณีไม่ได้มีการแต่งงานเกิดขึ้น ทำให้ผู้หญิงเหล่านั้นสูญเสียสัญชาติเดิมแต่ไม่ได้รับสัญชาติใหม่ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหานี้ ประเทศเวียดนามได้แก้ไขกฎหมายสัญชาติเมื่อปี พ.ศ. 2551 โดยกฎหมายใหม่นั้นระบุให้ผู้หญิงชาวเวียดนามที่เคยสูญเสียสัญชาติสามารถขอกลับมาถือสัญชาติเวียดนามได้อีกครั้ง

เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ได้มีการยกเลิกกฎระเบียบที่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อสตรีเรื่องสิทธิในการถือสัญชาติมากขึ้น โดยมีการแก้ไขกฎหมายในหลายประเทศ ด้วยเหตุผลดังกล่าว สตรีจำนวนหนึ่งจึงสามารถกลับมาถือสัญชาติเดิมได้อีกครั้ง [UNHCR/C.Doan]



“วิธีการที่ง่ายและมีประสิทธิภาพมากที่สุดในการจัดการกับปัญหาไร้สัญชาติคือ การป้องกันไม่ให้เกิดภาวะไร้สัญชาติขึ้น ส่วนวิธีการที่เป็นหลักประกันได้ดีที่สุดคือ การให้บุคคลมีสัญชาติตามประเทศที่เกิด หากบุคคลนั้นไม่สามารถมีสัญชาติอื่นใดได้เลย”

คำแถลงการณ์ร่วมระหว่างข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ อันโทนี โอ กุเตอเรส และข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ หลุยส์ อาร์บัวว์ (Louise Arbour) ในเอกสาร “โลกที่ซ่อนอยู่ของคนไร้สัญชาติ” (The hidden world of the stateless), 2007

## เด็กและเยาวชน

ในภูมิภาคนี้ได้มีความพยายามหาวิธีที่จะทำให้เด็กทุกคนที่เกิดมามีสัญชาติเพื่อเป็นการป้องกันปัญหาเด็กไร้สัญชาติ ดังเช่นที่เกิดขึ้นแล้วในหลายประเทศก็คือการวางมาตรการป้องกันในกรอบกฎหมายสัญชาติ โดยระบุว่า หากพบเด็กถูกทอดทิ้ง (กรณีไม่ทราบว่ามีผู้ให้กำเนิดของเด็กคือใคร) เด็กคนนั้นสามารถขอสัญชาติได้ ในหลายประเทศมีการให้สัญชาติกับเด็ก หากทั้งพ่อและแม่ของเด็กเป็นคนไร้สัญชาติ เป็นผู้อยู่

อาศัยถาวร หรือเกิดในประเทศนั้น หรือไม่ทราบว่าพวกเขาควรถือสัญชาติใด มาตรการนี้เป็นการป้องกันไม่ให้มีการสืบต่อภาวะไร้สัญชาติจากคนรุ่นหนึ่งไปสู่รุ่นต่อไป

อย่างไรก็ตาม มาตรการเหล่านี้ไม่สามารถรับรองได้ว่าในภูมิภาคนี้จะไม่มีเด็กแรกเกิดกลายเป็นคนไร้สัญชาติ แต่รัฐจะทำให้เป็นอย่างนั้นได้หากทำตามสิ่งที่รัฐธรรมนูญประเทศมาเลเซียระบุไว้ กล่าวคือ ประเทศมาเลเซียจะให้สัญชาติมาเลเซียแก่เด็กที่เกิดในอาณาเขตมาเลเซียหากเด็กนั้นจะกลายเป็นคนไร้สัญชาติ มาตรการดังกล่าวเป็นที่ยอมรับทั่วโลก และรัฐกว่า 100 รัฐได้ยอมรับว่าหลักการนี้เป็นภาระหน้าที่ข้อหนึ่งของรัฐภายใต้กรอบกฎหมายระหว่างประเทศ

### แนวทางการปฏิบัติที่ดี

รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐมาเลเซียระบุว่า เด็กที่เกิดในประเทศมาเลเซียและ “ไม่ใช่ประชาชนของประเทศอื่นใด” เป็นประชากรตามกฎหมายของมาเลเซีย

การส่งเสริมให้มีการเข้าถึงการจดทะเบียนเกิดเป็นมาตรการหนึ่งที่มีประสิทธิภาพมากในการป้องกันปัญหาเด็กไร้สัญชาติ ใบเกิดเป็นเอกสารสำคัญที่ระบุว่า เด็กคนนั้นเป็นบุคคลตามกฎหมาย และรับรองข้อเท็จจริงอื่นเกี่ยวกับเด็ก เช่น สถานที่เกิด ชื่อบิดา และชื่อมารดา ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการระบุสัญชาติของเด็กภายใต้กฎหมายว่าด้วยสัญชาติของประเทศที่เกี่ยวข้อง ยูนิเซฟระบุว่า มีเด็กแรกเกิดกว่า 51 ล้านคนทั่วโลกไม่ได้รับการจดทะเบียนเกิด เนื่องจากการจดทะเบียนเกิดเป็นเรื่องที่สำคัญมากสำหรับเด็ก ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาหลายฝ่ายในภูมิภาคจึงมีการพยายามผลักดันให้มีการแก้ปัญหาความร่วมมือกันแรงผลักดันนี้มีส่วนทำให้การป้องกันปัญหาเด็กไร้สัญชาติมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

## ความสำเร็จด้านการจดทะเบียนเกิด

- **ข้อกฎหมายที่เป็นไปได้ในทางปฏิบัติ** – การแก้ไขกฎหมายในประเทศฟิลิปปินส์พยายามแก้อุปสรรคทางสังคมเกี่ยวกับการจดทะเบียนเกิด โดยให้เด็กที่เกิดนอกสมรสเข้ามาสกุลตามบิดาได้ ไม่ว่าบิดาของพวกเขาจะอยู่ในสถานะโสดหรือแต่งงานแล้ว
- **ขั้นตอนที่เข้าใจและเข้าถึงง่าย** – ปัจจุบันการจดทะเบียนเกิดในประเทศกัมพูชาไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม หากทำการแจ้งเกิดภายใน 30 วัน และถ้าลงทะเบียนล่าช้า ก็เสียค่าปรับเพียงเล็กน้อยเท่านั้น
- **ศักยภาพที่เพียงพอ** – การใช้ระบบคอมพิวเตอร์ในระบบทะเบียนราษฎรในประเทศไทยทำให้ลงทะเบียนเกิดได้ง่ายและรวดเร็วขึ้น นอกจากนี้ ยังมีการริเริ่มโครงการความร่วมมือกับโรงพยาบาลเพื่อส่งเสริมการจดทะเบียนเกิดถ้วนหน้าด้วย
- **การเข้าถึงชุมชนกลุ่มเสี่ยง** – คณะกรรมการพิทักษ์สิทธิเด็กเสนอให้ประเทศบรูไนใช้ “หน่วยแพทย์เคลื่อนที่” เพื่อให้บริการจดทะเบียนเกิดแก่ชุมชนที่อยู่ห่างไกล

## การปฏิรูปกฎหมายเพื่อรองรับการจดทะเบียนเกิดของกลุ่มที่เสี่ยงต่อภาวะไร้สัญชาติในประเทศไทย

การเข้าถึงการจดทะเบียนเกิดมักจะมีค่าธรรมเนียม โดยอัตราค่าธรรมเนียมพื้นที่ที่มีจะแตกต่างกันไม่เพียงแต่ระดับประเทศเท่านั้น แต่มีความไม่เท่าเทียมกันระหว่างแต่ละพื้นที่ในประเทศเดียวกันด้วย คนบางกลุ่มมีแนวโน้มที่จะละเลยขั้นตอนการจดทะเบียน และกลุ่มคนที่ไม่ได้จดทะเบียนเกิดนี้มักจะเป็นชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่ในชนบทห่างไกล หรือเป็นผู้ย้ายถิ่นฐาน หรือผู้ลี้ภัย ดังนั้น หากจะทำให้มีการจดทะเบียนเกิดถ้วนหน้า ใต้นั้นต้องให้ความสนใจกับกลุ่มคนเหล่านี้เป็นพิเศษด้วย

ดังกรณีของประเทศไทย ที่รัฐบาลให้ความสำคัญกับการจดทะเบียนเกิดมากจนทำให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติทะเบียนราษฎรในปี พ.ศ. 2551 เนื่องจากกฎหมายฉบับเดิมเป็นอุปสรรคทำให้เด็กบางคนไม่สามารถจดทะเบียนเกิดตามกฎหมายได้ ที่เห็นได้ชัดเจนคือเด็กที่พ่อแม่เป็นผู้ย้ายถิ่นฐานโดยไม่ปกติหรือมีสถานะการย้ายถิ่นฐานไม่ชัดเจน กลุ่มที่ได้รับผลกระทบตามหลักการนี้คือ ผู้ย้ายถิ่นฐานโดยไม่มีการลงทะเบียนและผู้อาศัยในสถานที่พักพิงชั่วคราวตามแนวชายแดน

กฎหมายฉบับใหม่รับรองให้เด็ก *ทุกคน* ที่เกิดในประเทศไทยจดทะเบียนเกิด และรับใบเกิดที่ออกโดยราชการไทยได้ ไม่ว่าจะบิดามารดาของพวกเขาจะถือสัญชาติใด และอาศัยอยู่ในประเทศไทยในสถานะใดด้วยแนวคิดพื้นฐานนี้ ทำให้ทางการไทยสามารถออกไปเกิดให้กับเด็กบางกลุ่มที่ไม่สามารถจดทะเบียนเกิดให้ได้ในอดีต โดยได้เริ่มครอบคลุมไปถึงเด็กที่เป็นบุตรของผู้หนีภัยสงครามด้วย

การแก้ไขพระราชบัญญัติทะเบียนราษฎรฉบับใหม่ล่าสุดนี้ เป็นส่วนหนึ่งของความพยายามที่จะปรับปรุงระบบทะเบียนราษฎรของไทยให้ทุกคนจดทะเบียนเกิดได้ สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งคือ พระราชบัญญัติสัญชาติฉบับใหม่ที่มีผลบังคับใช้เมื่อปี พ.ศ. 2551 เช่นเดียวกับ พ.ร.บ. ทะเบียนราษฎรที่ระบุให้เด็กที่เกิดจากบิดาสัญชาติไทยถือสัญชาติตามบิดาได้แม้ว่าเด็กนั้นจะเป็นบุตรนอกสมรสก็ตาม การแก้ไขกฎหมายตามที่กล่าวมาข้างต้นส่งผลให้ใน เดือนธันวาคม 2553 ประเทศไทยได้ยกเลิกข้อสงวนที่เคยตั้งไว้ต่อข้อ 7 ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กซึ่งเกี่ยวข้องกับทั้งสิทธิในการได้ รับการจดทะเบียนเกิด และสิทธิในการมีสัญชาติของเด็ก

“การจดทะเบียนเกิดเป็นสิทธิที่เด็กทุกคนควรได้รับ และมีความสำคัญมากสำหรับเด็กทุกคน เพราะเป็นการออกหลักฐานประจำตัวฉบับหลักที่ยืนยันชื่อ อายุ สถานที่เกิด และบิดามารดาของเด็กอย่างเป็นทางการ เอกสารนี้ยังเป็นหลักฐานสำคัญในการป้องกันไม่ให้เด็กประสบปัญหาไร้สัญชาติได้อีกด้วย หากมีการออกเอกสารนี้ให้กับทุกคนทันทีอย่างเป็นระบบ เนื่องจากรัฐส่วนใหญ่ให้สัญชาติแก่เด็กตามสัญชาติของบิดามารดาและ/หรือสถานที่เกิดของเด็กอยู่แล้ว”

คุณอมาลี แม็คคอย (Amalee McCoy) ผู้เชี่ยวชาญด้านการคุ้มครองสิทธิเด็ก ยูนิเซฟ สำนักงานส่วนภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และแปซิฟิก



เจ้าหน้าที่ผดุงครรภ์ในห้องคลอดของโรงพยาบาลแห่งหนึ่งในจังหวัดอุดรธานี กำลังกรอกข้อมูลเกี่ยวกับเด็กแรกเกิดในใบรับรองการให้กำเนิด บิดามารดาหรือญาติของเด็กแรกเกิดนั้นสามารถใช้ใบรับรองนี้ไปยื่นขอจดทะเบียนเกิดและรับใบเกิดให้แก่เด็ก ณ ที่ว่าการอำเภอเพื่อให้มีการบันทึก และออกใบเกิดให้เด็กต่อไป

[UNICEF Thailand/Athit Perawongmetha]

## โครงการรณรงค์จดทะเบียนเกิดถ้วนหน้าในประเทศกัมพูชา

เมื่อประมาณสิบปีก่อน เพียงร้อยละ 5 ของประชากรกัมพูชามีใบรับรองการเกิดซึ่งที่เอกสารประจำตัวนี้เป็นสิ่งสำคัญในการยืนยันตัวตนและสัญชาติของแต่ละคน แต่เอกสารของคนส่วนใหญ่สูญหายไประหว่างภาวะสงคราม เพื่อเป็นการแก้ปัญหานี้ กระทรวงมหาดไทยของประเทศไทยได้ออกกฎหมาย (เลขที่ 103) เพื่อกำหนดกรอบในการจัดทำทะเบียนราษฎรขึ้นใหม่ โดยขณะนั้นมีการตั้งเป้าไว้ว่า จะลงทะเบียนเกิดให้กับทุกคนทั่วประเทศภายในปี พ.ศ. 2548

เพื่อให้สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมายดังกล่าว รัฐบาลกัมพูชาได้ดำเนินงานร่วมกับธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank) องค์กรแพลน อินเตอร์เนชันแนล (Plan International) และยูนิเซฟ โดยมีการสนับสนุนด้านวิชาการและงบประมาณจากองค์กรเหล่านั้น รัฐบาลได้เปิดตัวโครงการรณรงค์นี้โดยการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่กว่า 13,000 คน และมีกรลงพื้นที่เพื่อลงทะเบียนคนทุกคนทั่วประเทศ ด้วยแรงผลักดันจากหลายฝ่าย โครงการสามารถจดทะเบียนราษฎรได้ถึง 7 ล้านคนภายในช่วง 10 เดือนแรกของโครงการ ปัจจุบันธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียคาดว่า ประชากรกัมพูชาร้อยละ 90 ได้รับการลงทะเบียนแล้ว



คุณยิม ชาม ออด (Yim Sam Ol) ผู้อำนวยการฝ่ายสถิติ สำนักทะเบียนราษฎร กระทรวงมหาดไทยของประเทศไทย กล่าวว่า สิ่งสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้โครงการนี้ประสบความสำเร็จเป็นอย่างดีคือ การสร้างแรงจูงใจในการจดทะเบียน “ประชาชนไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมในการออกไปรับรองการเกิดผ่านหน่วยเคลื่อนที่ และกิจกรรมสร้างความตระหนักก็ช่วยทำให้ประชาชนเข้าใจถึงความสำคัญของการเกิดนี้มากขึ้น” ในอดีตประชาชนไม่ให้ความสำคัญต่อการจดทะเบียนเกิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชนบทห่างไกล แต่ในระหว่างการรณรงค์ “ประชาชนไม่เพิกเฉยต่อการจดทะเบียนเกิดอีกต่อไป เพราะหน่วยเคลื่อนที่เข้าไปให้บริการจดทะเบียนแก่พวกเขาถึงบ้าน” นอกจากนี้ ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียยังให้สินน้ำใจแก่อาสาสมัครที่ให้ความช่วยในการลงทะเบียนให้กับประชากรทุก 100 คนด้วย



[ภาพบน: UNICEF Cambodia;  
ภาพล่าง: Plan Cambodia]

# การป้องกันโดยการสร้างความร่วมมือกับ หลายภาคส่วน

ผู้ร่วมการประชุมมีความเห็นว่า หลายหน่วยงานสามารถทำงานร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาการไร้สัญชาติได้ เพราะแต่ละท่านต่างมาจากหลากหลายหน่วยงาน ทั้งส่วนราชการ และองค์กรเอกชน ที่ต้องการแก้ปัญหานี้ การประชุมแสดงให้เห็นว่า มีหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญหลายด้านในภูมิภาค ทั้งงานวิชาการด้านกฎหมายสัญชาติ ด้านเทคนิคการสำรวจข้อมูลในพื้นที่ และด้านการให้ความช่วยเหลือแก่คนไร้สัญชาติ

หากมีการทำงานร่วมกันระหว่างหลายหน่วยงานตามความเชี่ยวชาญเฉพาะที่แตกต่างกัน จะทำให้มีการแก้ปัญหอย่างรอบด้านมากขึ้น ทั้งนี้ อาจเป็นการร่วมมือระหว่างหน่วยงานในเครือข่ายเดิมที่มีอยู่แล้ว แต่มีการกำหนดแนวทางใหม่ในการทำงานร่วมกันก็ได้

## เครือข่ายที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาการไร้สัญชาติเป็นประเด็นที่หลายเครือข่ายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้ความสนใจ โดยในมุมมองด้านสิทธิมนุษยชน การไร้สัญชาติเป็นส่วนหนึ่งในกรอบการทำงานของคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights – AICHR) และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและสิทธิเด็ก (ASEAN Commission for the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children – ACWC) เครือข่ายคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา (Asian Forum for Human Rights and Development – Forum-Asia) ผู้ร่วมประชุมเสนอว่า ควรมีความร่วมมือกับสมาคมนักกฎหมายอาเซียน (ASEAN Law Association) ด้ยให้ความช่วยเหลือคนไร้สัญชาติได้เมื่อพวกเขาประสบปัญหาด้านกฎหมาย ทั้งนี้ หากต้องการเข้าใจปัญหาในระดับภูมิภาคให้ดีขึ้น อาจมีการวิจัยเพิ่มเติม และเผยแพร่ผลการวิจัยให้กว้างขวางขึ้น โดยร่วมมือกับเครือข่ายด้านวิชาการ เช่น เครือข่ายเพื่อการศึกษาด้านสิทธิมนุษยชนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asian Human Rights Studies Network)

อีกหน่วยงานหนึ่งที่น่าสนใจในการแก้ปัญหาไร้สัญชาติมากขึ้น คือ สหภาพรัฐสภาสากล (Inter-Parliamentary Union) โดยมีการร่วมกับยูเอ็นเอชซีอาร์จัดทำ “คู่มือสำหรับสมาชิกรัฐสภา” (Handbook for Parliamentarians) เรื่องการไร้สัญชาติโดยเฉพาะ และมีการจัดการสนทนาเรื่องแนวทางที่นำไปสู่การจดทะเบียนเกิดถ้วนหน้าระหว่างการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภาสากลเมื่อปี 2553 ที่ผ่านมา การถกประเด็นในหลายเวทีลักษณะนี้ เป็นการเปิดโอกาสให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับนานาประเทศในภูมิภาคอื่นด้วย นอกจากนี้ การประชุมระดับภูมิภาคเรื่องการจดทะเบียนเกิดครั้งที่ 4 ในปี พ.ศ. 2549 เห็นว่า ควรมีการจัดตั้งเครือข่ายพนักงานทะเบียนราษฎรภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกขึ้น โดยผู้ร่วมประชุมเห็นด้วยว่า ควรสนับสนุนเครือข่ายดังกล่าว แล้วส่งเสริมให้เครือข่ายนั้นมีส่วนร่วมในการป้องกันการไร้สัญชาติด้วย นอกจากนี้ยังมีการเสนอว่า ควรจะมีการบรรจุประเด็นไร้สัญชาติในวาระการประชุมของเครือข่ายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น การประชุมระดับอาเซียน สำนักงานสถิติ และหน่วยงานภายใต้กระทรวงมหาดไทย

นอกจากการส่งเสริมให้มีการร่วมงานกัน ภายใน ระหว่างหน่วยงานที่เป็นสมาชิกของเครือข่ายที่มีอยู่แล้ว ควรจะมีการส่งเสริมความร่วมมือ ระหว่าง เครือข่ายอีกด้วย ดังตัวอย่างที่กล่าวถึงแล้วก่อนหน้านี้ เรื่องความร่วมมือระหว่างคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยในประเทศไทยและประเทศลาว รวมทั้งกับเจ้าหน้าที่สูงสุดทำให้เกิด “ช่องทางการทูต” ในการพิสูจน์สัญชาติแก่ผู้ย้ายถิ่นฐานที่ไม่สะดวกที่จะดำเนินการตามระเบียบปฏิบัติปกติ



## บทบาทของคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

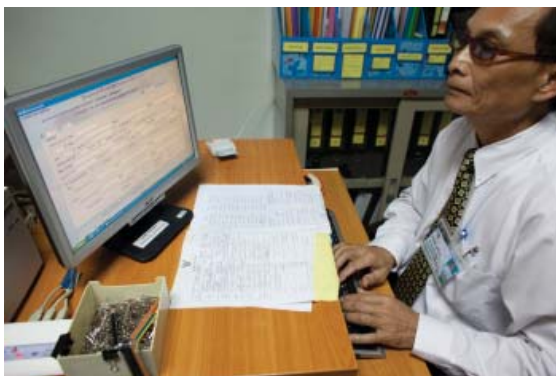
กฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ระบุว่า การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน คือเป้าหมายหนึ่งของสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asian Nations – ASEAN) และได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ขึ้นในปี พ.ศ. 2552 เพื่อจะก้าวให้บรรลุเป้าหมายนั้น คณะกรรมการชุดนี้กลายเป็นผู้นำในการพัฒนากรอบการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาคและจะมีบทบาทที่สำคัญในการดูแล และให้คำปรึกษาเกี่ยวกับงานด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศสมาชิกอาเซียน

คณะกรรมการเห็นความสำคัญของประเด็นการไร้สัญชาตินี้ และมีผู้แทนในคณะกรรมการสองท่านเข้าร่วมประชุมครั้งนี้ “การประชุมครั้งนี้ทำให้พวกเรา รู้สึกว่า เราควรจะให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองคนไร้สัญชาติ” คุณ โรซารีโอ มานาโล (Rosario Manalo) ผู้แทนฟิลิปปินส์ในคณะกรรมการกล่าว และเพิ่มเติมว่า “เห็นได้ชัดว่าหลายฝ่ายมีเจตจำนงที่จะร่วมกันแก้ปัญหาในภูมิภาคนี้ คณะกรรมการของเราสามารถแสดงบทบาทสำคัญได้โดยการทำการศึกษาประเด็นนี้ และส่งเสริมให้หน่วยงานอื่นในอาเซียนร่วมกันใส่ใจประเด็นนี้ด้วย”

## การขยายขอบเขตความร่วมมือ

จากการหารือ ผู้เข้าร่วมประชุมเห็นด้วยว่า ควรมีการเริ่มต้นทำงานกับหน่วยงานอื่นที่ยังไม่ได้ร่วมงานกันมาก่อนด้วย แนวปฏิบัติที่ดีที่น่าเสนอเป็นตัวอย่างในที่ประชุม คือ การประสานงานในประเทศไทยระหว่างโรงพยาบาลและสำนักทะเบียนเพื่อส่งเสริมการจดทะเบียนเกิด หลังจากมีการสำรวจอนามัยเจริญพันธุ์พบว่า ร้อยละ 90 ของทารกในประเทศไทยเกิดในโรงพยาบาล ดังนั้น จึงมีการริเริ่มโครงการนำร่องในโรงพยาบาลขนาดใหญ่ 6 แห่ง เพื่อสนับสนุนให้มีการแจ้งเกิดอย่างทันที่ทั้งที่โครงการนี้ได้รับทุนสนับสนุนจากยูนิเซฟในการเชื่อมโยงข้อมูล เมื่อเจ้าหน้าที่โรงพยาบาลกรอกข้อมูลแล้ว ข้อมูลดังกล่าวจะปรากฏที่ระบบทะเบียนราษฎรด้วย นายทะเบียนจึงสามารถเข้าถึงข้อมูลเหล่านั้นได้โดยตรง แล้วสามารถติดต่อกับครอบครัวของเด็กแรกเกิดนั้นได้หากพบว่าครอบครัวนั้นยังไม่มาทำการจดทะเบียนให้เด็กแรกเกิดนั้นตามระเบียบของทางราชการ ในบางพื้นที่ มีนายทะเบียนประจำที่โรงพยาบาลเพื่อให้บริการจดทะเบียนเกิดให้เสร็จเรียบร้อย ณ จุดบริการนั้น โครงการนี้จึงมีส่วนในการป้องกันการไร้สัญชาติได้เพราะเป็นการประกันว่าเด็กแรกเกิดจะมีหลักฐานที่แสดงสถานที่เกิด บิดามารดา ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่จำเป็นในการกำหนดสัญชาติให้แก่เด็กแต่ละคน

เนื่องจากลักษณะของภาวะไร้สัญชาติเกี่ยวข้องกับเรื่องอื่นอีกหลายประเด็น ดังนั้น หน่วยงานต่างๆ จึงมีโอกาสนในการพัฒนาความร่วมมือที่เป็นนวัตกรรมใหม่ดังตัวอย่างข้างต้น โรงเรียน กลุ่มวัฒนธรรม สถานเลี้ยงเด็กกำพร้า องค์กรพัฒนาท้องถิ่น สถานีวิทยุ สมาคมนักกฎหมาย ผู้นำศาสนา หรือแม้แต่ผู้มีชื่อเสียง ทุกกลุ่มคนที่กล่าวมาล้วนสามารถมีส่วนช่วยในการระบุนขอบเขตของปัญหา การป้องกัน การลดภาวะไร้สัญชาติ และการคุ้มครองคนไร้สัญชาติได้ทั้งสิ้น



คุณประยงค์ อุปโคตร

หัวหน้างานทะเบียนราษฎร โรงพยาบาลอุดรธานี  
กำลังกรอกข้อมูลของทารกแรกเกิดที่เพิ่งเกิดใน  
โรงพยาบาล ข้อมูลนี้เชื่อมโยงโดยตรงกับระบบ  
ทะเบียนราษฎร

[UNICEF Thailand/Athit Perawongmetha]

## การลดภาวะไร้สัญชาติ: ส่งเสริมการเข้าถึง กระบวนการขอสัญชาติ

คนไร้สัญชาติหลายล้านคนอาศัยอยู่ทั่วทุกมุมโลก โดยมีจำนวนไม่น้อยอาศัยอยู่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งหมายความว่า จำเป็นต้องมีการหามาตรการมารองรับไม่เพียงเพื่อป้องกันไม่ให้จำนวนคนไร้สัญชาติเพิ่มมากขึ้นเท่านั้น แต่ต้องมีมาตรการเพื่อแก้ปัญหาให้กับคนไร้สัญชาติในปัจจุบันด้วย โดยการส่งเสริมให้พวกเขาได้รับสัญชาติ ซึ่งมักจะถูกระบุว่า *การลดปัญหา* โดยถือเป็นสิ่งหนึ่งที่ประสบความสำเร็จในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ในระหว่างปี พ.ศ. 2547 กับ 2551 มีคนไร้สัญชาติกว่า 3 ล้านคนประสบความสำเร็จในการขอสัญชาติ

ความก้าวหน้านี้ส่งผลให้ยูเอ็นเอชซีอาร์วางเป้าหมายในการลดภาวะไร้สัญชาติโดยหวังว่าคนไร้สัญชาติอย่างน้อย 500,000 คนจะได้รับสัญชาติในปี พ.ศ. 2553 และ 2554 ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีบทบาทที่สำคัญที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายนี้เห็นได้จากมีแนวปฏิบัติที่ดีเกิดขึ้นแล้วมากมาย

### การแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมาย

การแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายเป็นสิ่งสำคัญที่นำไปสู่โอกาสในการลดปัญหาการไร้สัญชาติ กฎหมายฉบับใหม่อาจบรรจุมาตรการสำคัญในการป้องกันภาวะไร้สัญชาติ เพื่อช่วยหลีกเลี่ยงการเพิ่มจำนวนคนไร้สัญชาติในอนาคต และมีส่วนในการแก้ปัญหาที่มีอยู่ในปัจจุบัน ดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นในประเทศอินโดนีเซียที่มีการผ่านกฎหมายในปี พ.ศ. 2549 ที่ระบุให้ทั้งหญิงและชายมีสิทธิในสัญชาติเท่าเทียมกัน ปัจจุบัน ทั้งหญิงและชายชาวอินโดนีเซียสามารถส่งผ่านสัญชาติให้กับบุตรได้อย่างเท่าเทียม เป็นการลดความเสี่ยงที่จะมีคนไร้สัญชาติเพิ่มขึ้น ทั้งนี้กฎหมายมีผลครอบคลุมถึงเด็กที่เกิดก่อนที่กฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้ด้วย กล่าวคือ บุตรที่ได้เกิดมาแล้วนั้นสามารถได้รับสัญชาติอินโดนีเซียตามมารดา การอนุญาตให้กฎหมายฉบับใหม่มีผลย้อนหลังถือเป็นวิธีการที่ไม่ซับซ้อนในการทำให้กฎหมายฉบับใหม่ส่งผลมากขึ้นในการแก้ปัญหาไร้สัญชาติที่มีอยู่และลดปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต นอกจากนี้ กฎหมายฉบับใหม่ของอินโดนีเซียยังถอดคำว่า “กลุ่มชนเผ่า” หรือ “กลุ่มไม่ใช่ชนเผ่า” ออกจากตัวบทกฎหมายฉบับเดิม ส่งผลให้การไร้สัญชาติในกลุ่มชนกลุ่มน้อยในประเทศอินโดนีเซียลดลง



หลังจากมีการแก้ไขกฎหมายสัญชาติในปี พ.ศ. 2549 ผู้คนจำนวนมากได้รับเอกสารยืนยันว่า พวกเขาถือสัญชาติอินโดนีเซีย [Indonesian Citizenship Institute, IKI]

อีกวิธีการหนึ่งในการปรับแก้กฎหมายเพื่อลดภาวะไร้สัญชาติ คือการกำหนดระเบียบในการขอกลับมาใช้สัญชาติเดิม ซึ่งเป็นวิธีการที่ประเทศเวียดนามใช้เมื่อไม่นานมานี้แก่ผู้ที่เคยถือสัญชาติเวียดนามแล้วแต่สูญเสียไป เพราะจำเป็นต้องขอเพิกถอนสัญชาติเพื่อจะขอถือสัญชาติใหม่แต่ไม่สามารถทำได้ ทำให้เขาเหล่านั้นเคยต้องตกอยู่ในสถานะไร้สัญชาติ

**แนวทางการปฏิบัติที่ดี**  
 กฎหมายสัญชาติของประเทศเวียดนามฉบับปี พ.ศ. 2551 ทำให้มีแนวทางในการฟื้นฟูสัญชาติเวียดนาม ทำให้สตรีไร้สัญชาติหลายพันคนที่เคยถูกเพิกถอนสัญชาติเวียดนามเพราะคาดว่า จะแต่งงานกับชาวต่างชาติกลับมามีสัญชาติเวียดนามได้อีกครั้ง

ในกรณีของประเทศไทยใช้วิธีการหนึ่ง โดยการออกพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2551 เพื่อแก้ไขกฎหมายที่เป็นปัญหากับคนกลุ่มหนึ่งที่เคยถูกยกเลิกสัญชาติภายใต้ประกาศคณะปฏิวัติที่มีผลบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2515 ปัจจุบัน กลุ่มคนเหล่านั้นพร้อมกับบุตรธิดาสามารถถือสัญชาติไทยได้ภายใต้กฎหมายฉบับปรับปรุงใหม่ พวกเขาเหล่านั้นจึงไม่ต้องเป็นคนไร้สัญชาติอีกต่อไป

## การอำนวยความสะดวกในการขอสัญชาติ

ภาวะไร้สัญชาติของบุคคลสามารถแก้ไขได้โดยการขอสัญชาติตามวิธีการที่มีอยู่ในแต่ละประเทศ เพื่อเป็นการประกันว่ามนุษย์ทุกคนมีสิทธิในการมีสัญชาติ กฎหมายระหว่างประเทศจึงเรียกร้องให้แต่ละประเทศอำนวยความสะดวกให้คนไร้สัญชาติสามารถยื่นขอสัญชาติได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งแต่ละรัฐควรให้ความช่วยเหลือกับคนไร้สัญชาติให้มีสัญชาติ ทั้งนี้ อาจทำได้โดยการอนุโลมกำหนดกฎระเบียบให้ง่ายขึ้น หรือยกเว้นข้อกำหนดบางข้อในบางกรณี เพื่อให้คนเหล่านั้นสามารถมีสัญชาติได้

ประเทศเวียดนามได้ทำการอำนวยความสะดวกในการยื่นขอสัญชาติสำหรับคนไร้สัญชาติที่อยู่อาศัยในประเทศมาเป็นเวลานาน กฎหมายสัญชาติฉบับปรับปรุงใหม่ ปี พ.ศ. 2551 มีเงื่อนไขพิเศษคือ

“รัฐควรอำนวยความสะดวกเพื่อช่วยให้คนไร้สัญชาติสามารถขอถือสัญชาติได้ โดยพยายามยืดหยุ่นระเบียบปฏิบัติ ลดค่าใช้จ่าย หรือค่าธรรมเนียมเท่าที่จะเป็นไปได้”

มาตรา 32 อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพคนไร้สัญชาติ ค.ศ. 1954

คนไร้สัญชาติสามารถขอสัญชาติเวียดนามได้หากอาศัยอยู่ในประเทศเวียดนามเป็นระยะเวลาเกิน 20 ปี การอำนวยความสะดวกที่นำมาใช้คือการยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งหมด ตั้งแต่กฎหมายฉบับใหม่มีผลบังคับใช้ อดีตคนไร้สัญชาติกว่า 200 คนได้รับสัญชาติแล้ว และมีการคาดหมายว่าจะมีคนไร้สัญชาติได้รับประโยชน์จากการแก้ไขกฎหมายนี้ทั้งหมดอย่างน้อย 2,000 คน การริเริ่มนี้อาจเป็นแรงจูงใจให้รัฐอื่นยืดหยุ่นกฎระเบียบสำหรับคนไร้สัญชาติที่อาศัยอยู่ในรัฐนั้นด้วย ทั้งนี้ จะเป็นการลดปัญหาการไร้สัญชาติในระยะยาวด้วย

## ความพยายามอื่นที่อาจนำไปสู่การมีสัญชาติ

ในบางกรณี แม้ว่าจะไม่มีการแก้ไขกฎระเบียบในการขอสัญชาติก็สามารถกำหนดมาตรการเพื่อส่งเสริมการเข้าถึงสัญชาติสำหรับคนไร้สัญชาติได้ ยกตัวอย่างเช่น ในประเทศไทยซึ่งดำเนินงานภายใต้กฎหมายสัญชาติฉบับเดิม แต่มีการริเริ่มโครงการตรวจดีเอ็นเอเพื่อพิสูจน์สายเลือดระหว่างบุคคลและผู้ที่กำหนด หรือระหว่างพี่น้อง โครงการดังกล่าวทำให้การขอสัญชาติมีแนวโน้มที่จะได้รับการอนุมัติมากขึ้น

ในบริบทที่กว้างขึ้น การริเริ่มส่งเสริมสิทธิของคนไร้สัญชาติให้เขาเป็นส่วนหนึ่งของสังคมมากขึ้นเป็นวิธีการหนึ่งที่จะวางพื้นฐานให้คนไร้สัญชาติสามารถมีสัญชาติได้ในอนาคต ความพยายามดังกล่าวเป็นการเสริมศักยภาพของประชากรที่ได้รับผลกระทบให้หาแนวทางแก้ปัญหาและได้รับการสนับสนุนจากสาธารณะเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายเพื่อให้ปัญหาของพวกเขาคลี่คลายลง

## การแก้ปัญหาภาวะไร้สัญชาติด้วยกฎหมายสัญชาติฉบับใหม่ในอินโดนีเซีย

ในปี พ.ศ. 2549 ประเทศอินโดนีเซียผ่านร่างกฎหมายสัญชาติฉบับใหม่ คุณเอ็ดดี เซเทียวัน (Eddy Setiawan) ผู้อำนวยการสถาบันสัญชาติอินโดนีเซีย (Indonesian Citizenship Institute) กล่าวว่า กฎหมายฉบับเก่าจำเป็นต้องแก้ไขเพราะล่าช้าลงจนกลายเป็น “กฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับการพัฒนา และชื่อเรียกร้องของประชาชนชาวอินโดนีเซียที่ต้องการให้ทุกคนอยู่ในความครอบคลุมของกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน” ในปีนั้น ประเทศอินโดนีเซียได้ยกเลิกเงื่อนไขที่เคยเลือกปฏิบัติในอดีต และปรับเปลี่ยนนโยบายสัญชาติหลายข้อเพื่อให้มีส่วนในการแก้ปัญหาการไร้สัญชาติ

ข้อแรกที่ทำารแก้ไขคือ ยกเลิกการอ้างอิงคำว่า “ชนพื้นเมือง” หรือ “ไม่ใช่ชนพื้นเมือง” ในกฎหมายสัญชาติ ทำให้ชนกลุ่มน้อยมีความสะดวกในการขอสัญชาติมากขึ้น ในอดีตชาวอินโดนีเซียเชื้อสายจีนและเชื้อสายอินเดียจำนวนมากประสบความลำบากเป็นอย่างมากในการขอสัญชาติอินโดนีเซีย ทั้งๆ ที่พวกเขาอาศัยอยู่ในประเทศอินโดนีเซียมาหลายชั่วอายุคนจึงทำให้หลายคนในกลุ่มนี้กลายเป็นคนไร้สัญชาติ กฎหมายฉบับใหม่ให้สิทธิทุกคนเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นเชื้อชาติใด เชื้อสายใด ทำให้ไม่เกิดความสับสนเกี่ยวกับสิทธิตามกฎหมายของคนในชุมชน “ตั้งแต่เราเริ่มดำเนินโครงการนี้มาจนถึงปัจจุบันมีผู้ได้รับประโยชน์จากกฎหมายใหม่นี้กว่า 3,574 คน โดยพวกเขาได้รับการยืนยันว่าเป็นผู้ถือสัญชาติอินโดนีเซีย” คุณเอ็ดดีกล่าว “ประชาชนกรอกใบสมัคร แล้วผู้ใหญ่บ้านลงนามรับรอง เป็นการแสดงให้เห็นว่าเขามิตัวตนและเป็นส่วนหนึ่งของประเทศมาเป็นระยะเวลาาน โครงการนี้ดำเนินการโดยกระทรวงกฎหมายและสิทธิมนุษยชน จากนั้นกระทรวงกิจการภายในออกบัตรประจำตัวประชาชนให้บุคคลนั้นเพื่อเป็นเอกสารยืนยันว่า เป็นผู้ถือสัญชาติอินโดนีเซีย”

ประเทศอินโดนีเซียแก้ไขกฎหมายอีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. 2549 เพื่อทำให้ประชากรทั้งชายและหญิงมีสิทธิในสัญชาติเท่าเทียมกัน ทำให้กฎหมายอินโดนีเซียสอดคล้องกับมาตรฐานของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ในปัจจุบันไม่ว่าเด็กที่เกิดจากบิดาหรือมารดาชาวอินโดนีเซียก็สามารถมีสัญชาติอินโดนีเซียได้ ขณะที่ในอดีตมีเพียงบิดาเท่านั้นที่สามารถส่งผ่านสัญชาติของตน ไปยังบุตรได้ การเปลี่ยนแปลงนี้ส่งผลให้เด็กกลายเป็นคนไร้สัญชาติน้อยลง นอกจากนี้ ยังมีกรวางข้อบังคับเพิ่มเติมในกฎหมายเพื่อการแก้ปัญหาการไร้สัญชาติของเด็กที่มารดาชาวอินโดนีเซียให้กำเนิดก่อนที่กฎหมายจะมีผลบังคับใช้ให้สามารถขอถือสัญชาติอินโดนีเซียได้ด้วย แหล่งข้อมูลบางแห่งระบุว่า เด็กหลายร้อยคนที่เกิดจากมารดาสัญชาติอินโดนีเซียและบิดาที่ไม่ได้ถือสัญชาตินี้ได้รับสัญชาติอินโดนีเซียไม่นานหลังจากกฎหมายฉบับใหม่นี้มีผลบังคับใช้ อย่างไรก็ตาม ในขณะที่ผลของข้อบังคับนี้ยังไม่แสดงผลอย่างชัดเจน ควรจะมีการศึกษาเพิ่มเติมเพื่อให้เห็นว่า กฎหมายนี้มีส่วนแก้ปัญหาบุคคลไร้สัญชาติอย่างไรบ้าง

สุดท้าย กฎหมายสัญชาติอินโดนีเซียปี พ.ศ. 2549 นี้ ให้ความคุ้มครองชาวอินโดนีเซียที่อาศัยอยู่ต่างประเทศไม่ให้กลายเป็นคนไร้สัญชาติตามกฎหมายฉบับเดิม ผู้ที่อาศัยอยู่ต่างประเทศนานกว่า 5 ปีจะสูญเสียสัญชาติอินโดนีเซียถ้าไม่ยื่นแสดงความจำนงที่จะคงสัญชาติไว้ เนื่องจากประเทศอินโดนีเซียมีแรงงานจำนวนมากไปทำงานในต่างประเทศทั่วโลก มีความเป็นไปได้สูงมากที่แรงงานเหล่านี้จะกลายเป็นคนไร้สัญชาติหากเขาไม่ได้ยื่นความจำนง กฎหมายฉบับใหม่จึงระบุไว้ชัดเจนว่า ชาวอินโดนีเซียจะไม่สูญเสียสัญชาติตามกฎหมายนี้หากการบังคับใช้กฎหมายนี้จะทำให้บุคคลนั้นกลายเป็นคนไร้สัญชาติ นอกจากนี้ยังมีการวางข้อกำหนดเพิ่มเติมเพื่อป้องกันปัญหาด้วย คุณเอ็ดดีอธิบายว่า “หากบุคคลใดสูญเสียสัญชาติภายใต้กฎหมายเดิมเนื่องจากอาศัยอยู่ต่างประเทศเป็นเวลานาน บุคคลนั้นสามารถขอคืนสัญชาติได้ภายใน 3 ปี หลังจากกฎหมายนี้มีผลบังคับใช้แล้ว” คุณเอ็ดดียังได้ติดตามผลกระทบของเงื่อนไขใหม่นี้ และพบว่า “แรงงานข้ามชาติที่อาศัย อยู่ในประเทศมาเลเซียกว่า 125,000 คน ได้กลับมาถือสัญชาติอินโดนีเซียอีกครั้งตามกฎหมายใหม่ฉบับดังกล่าว” พัฒนาการที่กล่าวมาข้างต้นทั้งสามประการเป็นส่วนหนึ่งของความสำเร็จที่เกิดขึ้นในภูมิภาคในการลดภาวะไร้สัญชาติ



คุณเอ็ดดี เซเทียวันจากสถาบันสัญชาติอินโดนีเซียกำลังนำเสนอเรื่องการปฏิรูปกฎหมายในปี พ.ศ. 2549 ระหว่างการประชุมเสวนา

[UNHCR/Somkiat Insawa]

## สัญชาติเวียดนามสำหรับอดีตคนไร้สัญชาติ

สำหรับคนไร้สัญชาติ วันที่พวกเขาได้รับสัญชาติเป็นโอกาสพิเศษที่น่าจดจำที่สุดวันหนึ่ง เพราะเหมือนเป็นการเริ่มต้นชีวิตใหม่โดยพวกเขาได้รับการยอมรับว่าเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนอย่างเต็มตัว เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม พ.ศ. 2553 ที่นครโฮจิมินห์ มีพิธีการมอบสัญชาติให้กับอดีตคนไร้สัญชาติ 287 คน ซึ่งเป็นคนกลุ่มแรกที่ได้รับประโยชน์จากนโยบายการให้สัญชาติแก่คนไร้สัญชาติที่อาศัยอยู่ในประเทศมาเป็นเวลานานภายใต้การเปลี่ยนแปลงกฎหมายสัญชาติเมื่อปี พ.ศ. 2551



อดีตคนไร้สัญชาติที่อาศัยอยู่ในประเทศเวียดนามมาเป็นเวลานานกำลังรอรเบกสารยืนยันว่าพวกเขามีสัญชาติเวียดนาม ระหว่างพิธีมอบสัญชาติ ณ นครโฮจิมินห์ [Ho Chi Minh City Department of Justice]

ผู้ที่เพิ่งได้รับสัญชาติจำนวน 287 คน นี่เป็นส่วนหนึ่งของอดีตผู้ลี้ภัยจากกัมพูชา จำนวน 2,300 คนที่อาศัยอยู่ในประเทศเวียดนามมาหลายทศวรรษ และขณะนี้ได้รับความช่วยเหลือให้ได้รับสัญชาติ คุณงอ ทิ ฮองลอน (Ngo Thi Hong Loan) เจ้าหน้าที่กระทรวงต่างประเทศเวียดนามอธิบายว่า “กฎระเบียบการตามปกติเป็นอุปสรรคต่อการขอถือสัญชาติเวียดนามสำหรับคนกลุ่มนี้ ทั้งอุปสรรคด้านกฎหมายและในทางปฏิบัติ ทำให้พวกเขาไม่สามารถเข้าถึงสัญชาติได้ พวกเขาไม่สามารถขอประกาศนียบัตรรับรองความสามารถทางภาษาได้ และไม่มีกำลังทรัพย์เพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมในการขอสัญชาติ สิ่งที่เป็นอุปสรรคมากที่สุดสำหรับพวกเขาคือกฎหมายฉบับเดิมกำหนดให้พวกเขาต้องแสดงหลักฐานว่าได้สละสัญชาติเดิมไปแล้ว ซึ่งเป็นไปไม่ได้เพราะเอกสารเกี่ยวกับสัญชาติเดิมของพวกเขาสูญหายไประหว่างสงครามกลางเมืองและพวกเขากลายเป็นคนไร้สัญชาติไปแล้ว พวกเราคำนึงถึงอุปสรรคทั้งหลายเหล่านี้ตอนที่กำหนดระเบียบปฏิบัติฉบับใหม่ขึ้นมาเพื่อให้พวกเขาสามารถยื่นขอสัญชาติได้ผ่านกฎหมายฉบับใหม่ที่มีผลบังคับใช้เมื่อปี พ.ศ. 2551 ดังกล่าว”

ภายใต้กฎหมายสัญชาติฉบับใหม่และระเบียบปฏิบัติที่ออกตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว คนไร้สัญชาติที่อาศัยอยู่ในประเทศเวียดนามมานานเกิน 20 ปีในขณะที่กฎหมายมีผลบังคับใช้ สามารถขอสัญชาติได้โดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม และได้รับการยกเว้นไม่จำเป็นต้องแสดงประกาศนียบัตรรับรองความสามารถในการใช้ภาษาเวียดนาม นอกจากนี้ กฎระเบียบใหม่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อช่วยเหลือคนไร้สัญชาติโดยเฉพาะ คนไร้สัญชาติจึงไม่จำเป็นต้องแสดงหลักฐานยืนยันว่าพวกเขาได้สละสัญชาติเดิมไปแล้ว

“รัฐบาลเวียดนามให้ความสำคัญต่อสิทธิมนุษยชน ซึ่งรวมไปถึงสิทธิในการมีสัญชาติที่รับรองโดยปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน” คุณลอนกล่าว “เพราะเหตุนี้ เป้าหมายของกฎหมายสัญชาติ ปี พ.ศ. 2551 นี้ คือการป้องกันและลดปัญหาไร้สัญชาติ หลังจากที่พวกเราพบว่า อุปสรรคของพวกเขาคืออะไรเมื่อพวกเขาขอมีสัญชาติ พวกเราสังเกตเห็นว่า มีปัญหาหลายอย่างที่พวกเราต้องแก้ไขก่อน” การจัดให้มีช่องทางเพื่ออำนวยความสะดวกในการขอสัญชาติทำให้แก้ปัญหาได้หลายจุด และเห็นได้ชัดเจนในงานพิธีมอบสัญชาติว่า เป็นการทำให้ชีวิตของพวกเขาเปลี่ยนไปจริงๆ ดังที่หนึ่งในอดีตคนไร้สัญชาติที่ได้รับเอกสารรับรองสัญชาติในวันนั้นกล่าวสั้นๆ แต่สรุปความรู้สึกของทุกคนได้เป็นอย่างดีว่า “ผมมีความสุขมาก”

# การทำงานร่วมกับชุมชนไร้สัญชาติหรือ ชุมชนผู้มีความเสี่ยง

ผู้เข้าร่วมประชุมจากหน่วยงานที่หลากหลายร่วมกันแสดงความคิดเห็นว่าจะแก้ปัญหานี้ได้อย่างไรบ้าง บางท่านชี้ให้เห็นว่างานประชุมครั้งนี้ขาดตัวแทนจากกลุ่มคนไร้สัญชาติเองที่กำลังประสบปัญหาอยู่ และแนะนำว่าในการหารือเรื่องนี้ครั้งต่อไปควรเชิญตัวแทนจากชุมชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงด้วย คุณค่าของการให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมนี้ทำให้เห็นเป็นรูปธรรมแล้วในหลายโครงการในภูมิภาคที่คนไร้สัญชาติและชุมชนได้มีส่วนร่วมกับการแก้ปัญหาโดยตรง

## การใช้ศักยภาพที่มีอยู่แล้ว

การเข้าถึงชุมชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงเพื่อพูดคุยปัญหาที่พวกเขากำลังเผชิญอยู่เป็นวิธีการหนึ่งที่ทำให้ค้นพบว่าการใช้ศักยภาพที่มีอยู่แล้วในชุมชนเป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ประสบปัญหาบางรายอาจยื่นเรื่องร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ได้เองหากทราบกฎระเบียบและขั้นตอนต่างๆที่ต้องปฏิบัติตาม ในกรณีนี้การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการก็อาจเพียงพอที่จะทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็งขึ้นจนสามารถนำเสนอปัญหาของพวกเขาต่อเจ้าหน้าที่ได้เองโดยไม่จำเป็นต้องเสียงบประมาณในการจัดโครงการเพื่อให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายโดยเฉพาะที่มักจะใช้งบประมาณสูง และต้องใช้เวลาที่มากแต่อย่างใด

### แนวทางการปฏิบัติที่ดี

คนไร้สัญชาติร่วมจัดตั้งศูนย์ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงใหม่ด้วยตัวพวกเขาเอง ศูนย์นี้ให้ความช่วยเหลือกับแต่ละบุคคล และจัดการประชุมสัมมนาเพื่อพัฒนาความสามารถของคนในชุมชนให้สามารถนำเสนอเรื่องราวข้อต่อเจ้าหน้าที่ได้เอง

ในการสัมมนาเชิงปฏิบัติการจัด โดยองค์กรพัฒนาทรัพยากรบุคคลเพื่อพื้นที่ชนบท  
(*Development of Human Resources for Rural Areas – DHARRA*) ในประเทศมาเลเซีย ผู้นำชุมชนได้เรียนรู้วิธีการจัดการเอกสารทางกฎหมาย และการเข้าถึงระบบระเบียบราชการเพื่อยืนยันการถือสัญชาติ  
[DHARRA, Malaysia]



## การสร้างความตระหนักรู้

การทำงานกับชุมชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรง ทำให้เห็นข้อจำกัดบางประการในศักยภาพของประชากร สิ่งที่มีมักจะพบคือ ผู้คนในชุมชนขาดความเข้าใจว่าการแก้ปัญหานี้มีความสำคัญอย่างไร จึงต้องมีการสร้างความตระหนักรู้โดยใช้ศักยภาพที่มีอยู่แล้วในชุมชน ถ้าในชุมชนมีผู้นำชุมชนอยู่แล้ว บุคคลผู้นั้นมักจะเป็นคนที่มีพลังในการขับเคลื่อนมากที่สุดดังตัวอย่างในประเทศกัมพูชาที่หลายฝ่าย เช่น ครูพระ และผู้นำชุมชนเป็นผู้แสดงบทบาทหลักที่น่าเชื่อถือ ส่งผลให้คนในชุมชนออกมาแสดงความจำนงด้วยตัวเองว่าพวกเขาต้องการลงทะเบียน

# การให้ความคุ้มครอง: ส่งเสริมสิทธิมนุษยชนของคนไร้สัญชาติ

คนไร้สัญชาติมีสิทธิที่จะได้รับการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนประเภทต่างๆ ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศเช่นเดียวกับคนอื่น แต่สถานการณ์ของพวกเขาในฐานะที่ไม่ได้เป็นประชากรของประเทศใดทำให้เกิดอุปสรรคมากมายและไม่มีหลักประกันว่าพวกเขาจะได้ใช้สิทธิดังกล่าวในทางปฏิบัติ ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องมีมาตรการพิเศษรองรับ เพื่อให้คนไร้สัญชาติได้รับความคุ้มครองตามสมควร

หลายหน่วยงานในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้สามารถมีส่วนในการส่งเสริมให้สิทธิของคนไร้สัญชาติได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ที่ประชุมได้ชี้ให้เห็นว่ามีการดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิของคนไร้สัญชาติอยู่แล้ว ตั้งแต่การรณรงค์ในการเข้าถึงข้อมูลเพื่อทำให้แน่ใจว่า คนไร้สัญชาติตระหนักถึงสิทธิของตน ไปจนถึงการจัดให้มีบริการพิเศษต่างๆ ในการอำนวยความสะดวกให้แก่คนไร้สัญชาติ

“กฎบัตรสหประชาชาติมีข้อผูกมัดรัฐสมาชิกทุกรัฐให้เคารพสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของทุกคน โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ คนไร้สัญชาติมีสิทธิขั้นนี้เช่นเดียวกับทุกคน”

คุณ โฮมายูน อลิซาเดห์ (Homayoun Alizadeh)  
ผู้แทนสำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนสหประชาชาติ ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (OHCHR)

## กรอบงานคุ้มครอง

รัฐในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเห็นได้จากการให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ ประกอบด้วยอนุสัญญาที่เป็นแกนหลัก เช่น อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ที่ทุกประเทศได้ให้สัตยาบัน นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งคณะกรรมการระดับภูมิภาคด้านนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และคณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมสิทธิสตรีและสิทธิเด็ก

การคุ้มครองสิทธิของคนไร้สัญชาติเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน จึงได้มีการพัฒนาแนวปฏิบัติต่อคนไร้สัญชาติภายใต้กรอบสิทธิมนุษยชนแล้ว กลไกการตรวจสอบสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ (Universal Periodic Review – UPR) และหน่วยงานสนธิสัญญาของสหประชาชาติได้มีการให้เสนอแนะเกี่ยวกับคนไร้สัญชาติ องค์กรด้านสิทธิมนุษยชนของอาเซียนเองก็อาจให้ข้อคิดเห็นต่อแนวปฏิบัติต่อคนไร้สัญชาติได้ในอนาคต นอกจากนี้หน่วยงานระดับชาติหลายหน่วยงานอย่างคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นักวิชาการ และองค์กรพัฒนาเอกชนก็ได้ดำเนินงานหลายอย่างเพื่อการคุ้มครองสิทธิของคนไร้สัญชาติเห็นได้จากการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากหน่วยงานเหล่านั้นระหว่างการประชุมครั้งนี้

## บทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ในภูมิภาคเอเชียมี 4 ประเทศที่มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คือ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ไทย และฟิลิปปินส์ ทั้งนี้ผู้แทนของคณะกรรมการทั้ง 4 ประเทศได้เข้าร่วมการประชุมครั้งนี้โดยคณะกรรมการของประเทศไทยร่วมเป็นเจ้าภาพงานนี้ด้วย ในฐานะผู้เฝ้าระวังระดับประเทศ คณะกรรมการทั้งสี่ประเทศสามารถมีบทบาทมากมายในการสนับสนุนและคุ้มครองสิทธิของคนไร้สัญชาติ

คุณ โจซิลิน เรเยส (Jocelyn Reyes) กล่าวว่า คณะกรรมการมีอาณัติตามรัฐธรรมนูญแห่งฟิลิปปินส์ให้ปกป้องคุ้มครองสิทธิของทุกคนในประเทศ” คณะกรรมการจึงติดตามสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของคนไร้สัญชาติที่อาศัยอยู่ในประเทศ รวมทั้งรับเรื่องร้องเรียน และผลักดันให้เกิดการแก้ปัญหา



คุณ โจซิลิน เรเยส  
ขณะกล่าวต่อที่ประชุม  
[UNHCR/Somkiat Insawa]

## การเข้าถึงเอกสารประจำตัว

สิ่งที่มีมักจะเป็นอุปสรรคต่อการมีความเป็นอยู่ที่ดีตามสมควรของคนไร้สัญชาติ คือ การที่พวกเขาไม่มีหลักฐานสำคัญประจำตัว ทำให้พวกเขาประสบความลำบากในชีวิตประจำวันหลายอย่างเมื่อไปติดต่อสถานที่ให้บริการต่างๆ เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล ธนาคาร และอื่นๆ ซึ่งมักจะขอบัตรประจำตัวของทุกคนที่มาติดต่อ หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจความเรียบร้อยที่ด่านตรวจอาจเรียกให้พวกเขาแสดงบัตรประจำตัว หากใครไม่สามารถแสดงบัตรได้ในสถานการณ์ดังกล่าว บุคคลนั้นมักจะถูกปฏิเสธทำให้ไม่ได้รับบริการหรือไม่ได้รับสิทธิที่ตนพึงมี

ผู้ร่วมประชุมเสนอว่า ควรมีการพยายามสำรวจหากกลุ่มประชากรคนไร้สัญชาติทั่วภูมิภาค โดยการวิเคราะห์ปัญหาไปพร้อมกับกำหนดวิธีการเพื่อให้คนไร้สัญชาติได้รับหลักฐานประจำตัวลักษณะใดลักษณะหนึ่งตามความจำเป็น

ในขณะที่เอกสารประจำตัวเป็นสิ่งสำคัญในการใช้สิทธิเพื่อเข้าถึงการบริการต่างๆ ในประเทศ การเดินทางออกนอกประเทศก็อาจเป็นส่วนหนึ่งที่น่าไปสู่การใช้สิทธิได้ เช่น ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องไปเข้ารับการรักษาพยาบาลในต่างประเทศ เอกสารการเดินทางย่อมเป็นสิ่งจำเป็น ความลำบากที่เกิดขึ้นกับคนไร้สัญชาติคือ การเดินทางออกนอกประเทศต้องใช้หนังสือเดินทางที่โดยปกติแล้วออกให้โดยประเทศที่บุคคลนั้นถือสัญชาติ หากไม่มีเอกสารการเดินทาง คนไร้สัญชาติอาจจำเป็นที่จะต้องหาช่องทางอื่นในการเดินทางออกนอกประเทศ

เพื่ออำนวยความสะดวกแก่คนไร้สัญชาติในการเดินทางและเพื่อไม่ให้เกิดการย้ายถิ่นที่หลีกเลี่ยงแนวทางการปฏิบัติ หลายประเทศมีมาตรการรองรับในการออกเอกสารการเดินทาง ดังเช่นภายใต้กฎหมายหนังสือเดินทางของประเทศฟิลิปปินส์รัฐ สามารถออกเอกสารการเดินทางให้กับคนไร้สัญชาติที่เป็นผู้อยู่อาศัยถาวรได้ ส่วนในประเทศบรูไน คนไร้สัญชาติที่เป็นผู้อยู่อาศัยถาวรที่มีเอกสาร “ใบรับรองนานาชาติสำหรับบุคคล”

(International Certificate of Identity – ICI) สามารถเดินทางไปต่างประเทศแล้วกลับเข้าประเทศได้ในประเทศไทย ด.ช. หม่อง ทองดี อายุ 12 ปี ได้รับหนังสือเดินทางเพื่อไปร่วมการแข่งขันพับเครื่องบินกระดาษในประเทศญี่ปุ่น และได้รับรางวัลที่ 3 ด.ช. หม่องเล่าว่า เขาภูมิใจมากที่มีโอกาสได้เป็นตัวแทนของประเทศไทย สิ่งนี้ไม่อาจเกิดขึ้นได้หาก ด.ช. หม่องไม่มีเอกสารดังกล่าว

### แนวทางการปฏิบัติที่ดี

หลายประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้ออกเอกสารการเดินทางให้กับคนไร้สัญชาติแทนหนังสือเดินทาง เพื่ออำนวยความสะดวกให้พวกเขาเดินทางไปต่างประเทศได้ มาตรการพิเศษนี้เป็นส่วนหนึ่งของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพคนไร้สัญชาติ ค.ศ. 1954

## การเข้าถึงสิทธิทางสังคมและเศรษฐกิจ

อีกด้านหนึ่งที่ผู้ร่วมประชุมชี้ให้เห็นว่ามีแนวปฏิบัติที่ดีเกิดขึ้นในภูมิภาคคือ การส่งเสริมให้คนไร้สัญชาติได้เข้าถึงสิทธิทางสังคมและเศรษฐกิจ องค์กรเอกชนหลายแห่งได้ดำเนินโครงการตามแนวทางพัฒนาชุมชนหรือรอบคุณสมบัติชุมชนเพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ยากไร้ซึ่งรวมไปถึงคนไร้สัญชาติอยู่ด้วย ภาคประชาสังคมในประเทศมาเลเซียใช้ทั้งวิธีการผลักดันให้โครงการพัฒนาของรัฐบาลครอบคลุมไปถึงบุคคลไร้สัญชาติ และการให้ความช่วยเหลือโดยตรงกับคนไร้สัญชาติด้วย

พัฒนาการอีกด้านหนึ่งที่มีความก้าวหน้ามาก คือด้านการศึกษาและการรักษาพยาบาลที่หลายฝ่ายให้ความสำคัญมากขึ้น โดยการประกันว่าคนไร้สัญชาติจะได้รับการบริการเหล่านั้น ในประเทศไทยมีการดำเนินโครงการการศึกษาถ้วนหน้า และโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า โดยให้ความสำคัญกับการเข้าถึงการบริการของบุคคลไร้สัญชาติด้วย ในบริบทนี้คุณสุรพงษ์ กองจันทึก สมาชิกคณะกรรมการวิสามัญ วุฒิสภา ได้อธิบายระหว่างการประชุมว่า การให้คนไร้สัญชาติเข้ารับการศึกษาเป็นมาตรการที่ถือเป็นการใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ หากพวกเขาไม่ได้อยู่ในผู้ที่มีสิทธิได้รับบริการนี้รัฐอาจต้องเสียค่าใช้จ่ายทางสังคมและเศรษฐกิจอีกเป็นจำนวนมาก



## การคุ้มครองเด็กไร้สัญชาติในประเทศมาเลเซีย

ภาวะไร้สัญชาติสร้างความลำบากให้กับเด็กอย่างมาก เพราะพวกเขาอาจไม่มีเอกสารยืนยันตัวตนว่าเป็นใคร มาจากไหน อายุเท่าไร ทำให้ถูกปฏิเสธไม่ได้รับการบริการด้านการศึกษา การรักษาพยาบาล และบริการอื่นๆ สถานะเวดล้อมดังกล่าว ทำให้พวกเขากลายเป็นผู้ด้อยโอกาส และอาจโดนทำร้ายได้โดยง่าย ปัญหาเหล่านี้เป็นสิ่งที่องค์กรเนอซลัม (NurSalam) ที่ทำงานกับเด็กในมาเลเซียประสบโดยตรง คุณฮาทีนี ไชนูดีน (Hartini Zainudin) ผู้ก่อตั้งองค์กร กล่าวว่า “เป้าหมายของพวกเราคือ การส่งเสริมให้เด็กไร้สัญชาติได้มีโอกาสเหมือนเด็กชาวมาเลเซีย เพราะเด็กทุกคนมีสิทธิได้รับการปกป้องดูแลเช่นเดียวกัน”

หลังจากมีการจัดกิจกรรมเข้าถึงชุมชน องค์กรเนอซลัมได้รวบรวมข้อมูลเด็กถูกทอดทิ้งและการทำร้ายเด็กไร้สัญชาติที่ไม่ได้อยู่ในกรอบการคุ้มครองของรัฐ แล้วนำเสนอข้อมูลดังกล่าวกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น หน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องผู้หญิง สาธารณสุข การศึกษา และสวัสดิการ “การนำเสนอปัญหาของเด็กในลักษณะนี้ ทำให้พวกเรามีความสัมพันธ์ที่ดีกับหน่วยงานรัฐบาลหลายแห่ง” คุณฮาทีนีกว่าเสริมว่า “พวกเราค้นพบว่า เรากับหน่วยงานนั้นมีเป้าหมายเดียวกันในการทำงาน คือการให้ความคุ้มครองกับเด็ก”

องค์กรเนอซลัมให้ความช่วยเหลือกับเด็กไร้สัญชาติ โดยให้การศึกษาทางเลือก และการบริการด้านสาธารณสุข อาหาร และเครื่องนุ่งห่ม การให้คำปรึกษา การช่วยหางาน และโครงการดูแลเพื่อน “โครงการนี้มีผลโดยตรงต่อชีวิตเด็ก แต่ไม่ได้เป็นโครงการที่เกิดขึ้นเพื่อทดแทนโครงการของรัฐบาล เพราะท้ายที่สุดเราต้องการให้เด็กทุกคนมีสัญชาติ และไม่จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือพิเศษนี้” คุณฮาทีนีกว่าเพิ่มเติมว่า “การทำงานด้านนี้เป็นงานที่ต้องใช้เวลา แต่เราจำเป็นต้องส่งเสริมความร่วมมือ และความพร้อมที่จะเคลื่อนไหวเพื่อให้อ้าวไปข้างหน้า การดูแลปฏิบัติที่ดีในประเทศอื่นเป็นการรวบรวมแนวคิด สร้างแบบอย่างในการคุ้มครองคนไร้สัญชาติ และส่งเสริมสิทธิในการถือสัญชาติในประเทศมาเลเซีย”

ส่วนด้านการศึกษามีความก้าวหน้าเกิดขึ้นหลายอย่าง เพราะมีความร่วมมือในเชิงยุทธศาสตร์ระหว่างกระทรวงศึกษาธิการ ยูนิเซฟ และหน่วยงานราชการอื่น เช่น หน่วยงานเฉพาะกิจของรัฐและภาคประชาสังคม โดยขณะนี้มีการร่วมมือเพื่อกำหนดนโยบายด้านการศึกษาแก่เด็กไร้สัญชาติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ แสดงความเห็นผ่านสื่อมวลชนว่า ค่าใช้จ่ายในการให้การศึกษาแก่เด็กไร้สัญชาตินั้น ไม่มาก แต่นโยบายการศึกษาที่ยืดหยุ่นสำหรับทุกคนอาจนำไปสู่การสร้างคนที่มีคุณภาพให้แก่รัฐได้



# เครื่องมือในการแก้ปัญหาภาวะไร้สัญชาติ ภายใต้กรอบกฎหมายระหว่างประเทศ

ในปี พ.ศ. 2491 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนระบุให้ทุกคนมีสิทธิในการมีสัญชาติ หลังจากนั้นหลายทศวรรษมีการพัฒนากรอบการทำงานด้านสิทธิมนุษยชนทั้งระดับสากลและระดับภูมิภาคขึ้น ในขณะเดียวกันก็มีการเน้นย้ำสิทธิในการถือสัญชาติหลายครั้ง ดังที่ผู้ร่วมประชุมต่างมีความเห็นตรงกันว่า พัฒนาการด้านกฎหมายระหว่างประเทศบ่งชี้ว่า รัฐมีหน้าที่ในการทำทุกวิถีทางที่ทำได้เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดปัญหาไร้สัญชาติ

ผู้ร่วมประชุมตระหนักว่า เนื่องจากกฎหมายระหว่างประเทศครอบคลุมสิทธิขั้นพื้นฐานของทุกคน รัฐควรเคารพสิทธินี้ไม่ว่าบุคคลจะมีสัญชาติหรือไม่ เพราะฉะนั้นคนไร้สัญชาติจึงมีสิทธิขั้นพื้นฐานนี้เช่นกัน

กล่าวโดยสรุป กฎหมายระหว่างประเทศเป็นเครื่องมือให้รัฐในการกำหนดขอบเขต การป้องกัน การลดภาวะไร้สัญชาติ และการคุ้มครองคนไร้สัญชาติด้วย

## กฎหมายสิทธิมนุษยชน

สิทธิในการถือสัญชาติเป็นแก่นของกฎหมายสิทธิมนุษยชน โดยรัฐต้องให้หลักประกันว่าเด็กทุกคนจะได้รับสัญชาติ นั่นคือ ต้องหาทางหลีกเลี่ยงภาวะไร้สัญชาติตั้งแต่แรกเกิด บรรทัดฐานนี้เป็นที่ยอมรับทั่วภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เห็นได้จากการที่ทุกประเทศให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

อีกประการหนึ่งที่เป็นที่ยอมรับในภูมิภาคคือ หลักการที่กำหนดว่า ทั้งหญิงและชายควรมีสิทธิในเรื่องสัญชาติเท่าเทียมกัน ทุกประเทศในภูมิภาคได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ และเกือบทุกประเทศยังได้แก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานนี้

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ทุกประเทศกำหนดให้มารดาสามารถส่งผ่านสัญชาติตนไปยังบุตรได้เช่นเดียวกับบิดา การที่รัฐแก้กฎหมายลักษณะนี้ถือเป็นการช่วยลดความเสี่ยงต่อการไร้สัญชาติ โดยเฉพาะต่อเด็กที่มีบิดาและมารดาต่างสัญชาติกันหรือในกรณีที่ไม่สามารถระบุตัวตนของบิดาได้

อนุสัญญาทั้งสองฉบับยังให้รายละเอียดด้านสิทธิมนุษยชนเพิ่มเติมอย่างครบถ้วน เช่นเดียวกับตราสารด้านสิทธิมนุษยชนอื่นๆ ที่หลายประเทศในภูมิภาคได้ให้สัตยาบัน เช่น กติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ที่ระบุว่า รัฐต้องเคารพสิทธิของบุคคลที่อยู่ในเขตอำนาจของรัฐ รวมถึงบุคคลที่ไม่ได้ถือสัญชาติของรัฐนั้นด้วย

ทั้งนี้ มีข้อยกเว้นบางประการสำหรับสิทธิที่กำหนดไว้เฉพาะสำหรับ “พลเมือง” ของประเทศนั้น ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศอย่างเช่นสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมือง คนไร้สัญชาติอาจไม่มีสิทธินั้น อย่างไรก็ตาม คนไร้สัญชาติควรมีสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานโดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติ เช่น เด็กไร้สัญชาติมีสิทธิในการจดทะเบียนเกิด การศึกษา และการรักษาพยาบาล คนไร้สัญชาติมีสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่และมีสิทธิที่จะนับถือศาสนาได้ก็ได้

### สิทธิในการถือสัญชาติพบในตราสาร ด้านสิทธิมนุษยชนหลายฉบับ...

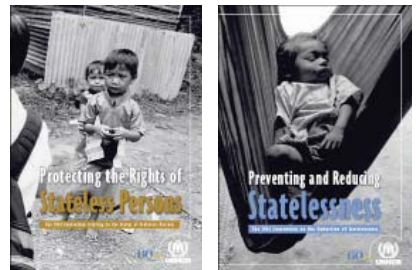
- ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (มาตรา 15)
- อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (มาตรา 7 และ 8)
- อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (มาตรา 9)
- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (มาตรา 24)
- อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติทุกรูปแบบ (มาตรา 5)

## ตราสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับภาวะไร้สัญชาติโดยเฉพาะ

ปัจจุบันมีอนุสัญญาระหว่างประเทศสองฉบับที่กล่าวถึงเรื่องการไร้สัญชาติโดยเฉพาะ อนุสัญญาฉบับแรก คือ *อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพคนไร้สัญชาติ ค.ศ. 1954* (Convention Relating to the Status of Stateless Persons) อนุสัญญาดังกล่าววางกรอบสำหรับการกำหนดมาตรการที่สำคัญในการคุ้มครองคนไร้สัญชาติ อนุสัญญานี้ประกันสิทธิในการมีเอกสารรับรองตัวตนและสิทธิในการมีเอกสารการเดินทางซึ่งเป็นสิ่งสำคัญต่อบุคคลในการเข้าถึงสิทธิด้านอื่น แม้ประเด็นนี้จะไม่ได้อยู่บรรจุในตราสารระหว่างประเทศอื่นๆ แต่ก็เป็นแก่นสำคัญของสิทธิคนไร้สัญชาติที่ได้รับการรับรองในอนุสัญญานี้

อนุสัญญาอีกฉบับหนึ่งได้แก่ *อนุสัญญาว่าด้วยการลดภาวะไร้สัญชาติ ค.ศ. 1961* (Convention on the Reduction of Statelessness) ได้เสนอมาตรการคุ้มกันให้รัฐได้ใช้นำไปบรรจุมตรการป้องกันในกฎหมายสัญชาติเพื่อลดภาวะไร้สัญชาติ อนุสัญญานี้สร้างเสริมให้เกิดความโปร่งใสในกระบวนการทางกฎหมายและวางแผนปฏิบัติเพื่อต่อสู้กับภาวะไร้สัญชาติโดยไม่กระทบต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐในการวางหลักเกณฑ์เรื่องสัญชาติ

แม้ว่าอนุสัญญาทั้งสองฉบับยังคงเป็นเรื่องให้ประเทศต่างๆ ในภูมิภาคพิจารณาเข้าร่วมเข้าเป็นภาคีต่อไป ที่ประชุมเห็นพ้องว่าตราสารเหล่านี้มีประโยชน์ในการสนับสนุนการทำงานตามกรอบสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ ประเทศฟิลิปปินส์กำลังมีการหารือในระดับนโยบายเกี่ยวกับภาวะไร้สัญชาติ และมีแนวโน้มว่าอาจให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาทั้งสองฉบับ (ฟิลิปปินส์ได้ลงนามในอนุสัญญา ปี 1954 แล้ว) ซึ่งอาจมีส่วนทำให้ประเทศอื่นสนใจพิจารณาเข้าร่วมเป็นภาคีกับอนุสัญญาดังกล่าวเช่นกัน



เอกสารที่ยูเอ็นเอชซีอาร์เผยแพร่ในปี พ.ศ. 2553 เพื่ออธิบายความหมายของอนุสัญญาภาวะไร้สัญชาติโดยละเอียด คาวาน์ โทลด์ ได้ที่ [www.refworld.org](http://www.refworld.org)

## 2554 ปีแห่งการรณรงค์เพื่อแก้ปัญหาภาวะไร้สัญชาติ

อนุสัญญาว่าด้วยการลดภาวะไร้สัญชาติ ค.ศ. 1961 ครบรอบ 50 ปี ในปีพุทธศักราช 2554 จึงเป็นโอกาสอันดีในการสะท้อนความสำเร็จที่เกิดขึ้นในการระบอบเขต การป้องกัน การลดภาวะไร้สัญชาติ และการคุ้มครองคนไร้สัญชาติ และเป็นโอกาสอันดีในการทบทวนและเริ่มต้นการทำงานใหม่อีกครั้งเพื่อแก้ปัญหานี้ ซึ่งเป็นจุดประสงค์หลักของการประชุมนี้ ในปี พ.ศ. 2554 มีการวางแผนที่จะจัดกิจกรรมอีกหลายกิจกรรมเพื่อสร้างความตระหนักเกี่ยวกับชีวิตอันลำบากของคนไร้สัญชาติ และหารือว่าจะหาทางในการแก้ปัญหานี้ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นได้อย่างไรบ้าง ทั้งในระดับภูมิภาคและระดับสากล

ในฐานะหน่วยงานสหประชาชาติที่รับผิดชอบทั้งเรื่องผู้ลี้ภัยและคนไร้สัญชาติ ยูเอ็นเอชซีอาร์มีแผนงานในการจัดกิจกรรมรำลึกครบรอบ 50 ปีของอนุสัญญาว่าด้วยการลดภาวะไร้สัญชาติ และ 60 ปี อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ยูเอ็นเอชซีอาร์จะจัดประชุมรัฐมนตรีในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2554 สำหรับประเทศที่เป็นภาคีต่ออนุสัญญา และเชิญประเทศที่ไม่ได้เป็นภาคีร่วมเป็นผู้สังเกตการณ์ ในการประชุมครั้งนี้ จะมีการสนับสนุนให้รัฐให้คำมั่นว่าจะปรับปรุงกฎหมายเพื่อกำหนดมาตรการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาไร้สัญชาติ เพื่อให้เกิดการเข้าถึงสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมของคนไร้สัญชาติ หรือดำเนินงานเพื่อใช้การลงทะเบียนเกิดในการป้องกันปัญหาไร้สัญชาติ รัฐอาจแสดงความจำนงร่วมกัน เช่น โดยการให้คำมั่นว่าจะให้ความร่วมมือในการพิจารณาว่ากลุ่มบุคคลใดบ้างมีความเสี่ยงต่อการไร้สัญชาติในภูมิภาค

การประชุมนี้จะเป็นการเปิดโอกาสให้รัฐได้ประกาศความความก้าวหน้าและความสำเร็จในการร่วมแก้ปัญหาการไร้สัญชาติ เช่น อาจมีการให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาไร้สัญชาติเมื่อไม่นานมานี้ หรือการถอนข้อสงวนสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนอื่น ทั้งนี้ ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะได้รับคำเชิญให้ไปนำเสนอแนวปฏิบัติที่ดีและร่วมกิจกรรมรำลึกในครั้งนี้ด้วย

## 2547

ประเทศสิงคโปร์แก้ไขกฎหมายสัญชาติเพื่อให้เด็กที่เกิดมาสามารถมีสัญชาติของมารดาได้เช่นเดียวกับการสืบสัญชาติตามบิดา

## 2549

ประเทศอินโดนีเซียแก้ไขกฎหมายสัญชาติโดยยกเลิกเงื่อนไขที่เป็นทางเลือก ปฏิบัติด้านเชื้อชาติและเพศแล้วเพิ่มมาตรการป้องกันภาวะไร้สัญชาติที่อาจเกิดขึ้นต่อชาวอินโดนีเซียที่ย้ายถิ่นฐานไปทำงานในต่างประเทศ

## 2550

ประเทศพม่าออกหลักฐานส่วนบุคคลให้กับคนไร้สัญชาติในรัฐยะไข่เหนือ (Northern Rakhine State) โดยได้รับการสนับสนุนจากยูเอ็นเอชซีอาร์

## ลำดับแนวปฏิบัติที่ดีในการแก้ปัญหา

## 2546

คณะกรรมการสิทธิเด็กชื่นชมประเทศบรูไนที่จัดบริการ “หน่วยแพทย์เคลื่อนที่” ไปในพื้นที่ห่างไกลเพื่อส่งเสริมการจดทะเบียนเกิด

## 2547-2548

อาสาสมัครเคลื่อนที่ในประเทศกัมพูชาใช้เวลาเพียง 10 เดือนในการจดทะเบียนเกิดให้กับชาวกัมพูชากว่า 7 ล้านคน โดยกิจกรรมนี้เป็นส่วนหนึ่งของกรรณรงค์เพื่อการจดทะเบียนเกิด

## 2549

เริ่มกระบวนการพิสูจน์สัญชาติในประเทศไทยสำหรับแรงงานที่มาจากประเทศกัมพูชา และประเทศลาวผ่านกรอบความร่วมมือทวิภาคี

## ข้อเสนอแนะสำหรับการแก้ปัญหาภาวะไร้สัญชาติในอนาคต

ผู้ร่วมประชุมเสนอแนวทางการดำเนินงานในอนาคตทั้งระดับชาติ และระดับภูมิภาค เพื่อแก้ปัญหาภาวะไร้สัญชาติ ดังนี้

- **ระบุประชากรไร้สัญชาติ** รวบรวมข้อมูลรอบด้านเพื่อประเมินสถานการณ์ความรุนแรงของปัญหาและองค์ประกอบแวดล้อมของปัญหานี้ทั่วภูมิภาค
- **ศึกษาวิเคราะห์ข้อกฎหมายในภูมิภาค** เพื่อให้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสัญชาติมีความโปร่งใสและสามารถใช้ในการพิสูจน์สัญชาติของแรงงานข้ามชาติและผู้ที่เป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ได้
- **จัดประชุมระดับภูมิภาคระหว่างเจ้าหน้าที่ทะเบียนราษฎร** เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนแนวปฏิบัติที่ดีในการจดทะเบียนเกิด และรายละเอียดเฉพาะเกี่ยวกับการป้องกันปัญหาไร้สัญชาติในบริบทนี้
- **จัดทำเอกสารประจำตัวให้กับคนไร้สัญชาติ** อาจออกเอกสารดังกล่าวได้ ในระหว่างการประมวลผลภาพรวมของประชากรไร้สัญชาติ เพื่อเป็นหลักประกันว่าทุกคนมีหลักฐานประจำตัว

2551

ประเทศเวียดนามแก้ไขกฎหมายสัญชาติ เพื่ออำนวยความสะดวกให้คนไร้สัญชาติที่อาศัยในเวียดนามมาเป็นเวลานานสามารถขอสัญชาติได้ หรือให้หญิงที่เคยถูกเพิกถอนสัญชาติเมื่อแต่งงานกับชาวต่างชาติขอลับมามีสัญชาติเวียดนามดั้งเดิมได้

2552

เริ่มโครงการพิสูจน์สัญชาติในประเทศไทย สำหรับแรงงานที่มาจากพม่าภายใต้กรอบความร่วมมือทวิภาคีระหว่างทั้งสองรัฐบาล

2553

ประเทศฟิลิปปินส์เริ่มก้าวแรกในการให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาว่าด้วยสถานะภาพคนไร้สัญชาติ ค.ศ. 1954

## ภาวะไร้สัญชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

2551

ประเทศไทยแก้ไขพระราชบัญญัติสัญชาติ และพระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร เพื่อสิทธิในการจดทะเบียนเกิดของเด็กทุกคน และวางกรอบการทำงานให้ดีขึ้น เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดปัญหาภาวะไร้สัญชาติ

2553

อดีตคนไร้สัญชาติเชื้อสายกัมพูชาที่อาศัยอยู่ในประเทศเวียดนามกลุ่มแรกได้รับสัญชาติเวียดนาม

2553

ประเทศมาเลเซียริเริ่มโครงการจัดการศึกษาพิเศษสำหรับเด็กไร้สัญชาติ

- **สานต่อโอกาสเพื่อความร่วมมือในภูมิภาคภายใต้กรอบทวิภาคีและพหุภาคี** โดยใช้แนวคิดที่ว่าไม่มีวิธีการใดที่จะใช้แก้ปัญหาได้ทุกที่ การนำแนวทางที่รับทราบจากการแลกเปลี่ยนมาใช้ และมีการปรับให้เหมาะกับสถานการณ์ในแต่ละประเทศ
- **สนับสนุนให้คณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน** ร่วมหาแนวทางในการแก้ปัญหานี้ ผ่านการทำงานเกี่ยวกับการย้ายถิ่น และการร่างปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน
- **เปิดโอกาสให้คนไร้สัญชาติมีส่วนร่วมในการสนทนาทั้งในระดับชาติ และระดับภูมิภาค** เพื่อให้พวกเขาได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นในการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อการแก้ปัญหาที่พวกเขาเผชิญ
- **เผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณะมากขึ้น** รวมถึงการนำเสนอ “หน้าตา” ที่แท้จริงของปัญหานี้ผ่านสื่อมวลชน
- **ติดตามแนวทางปฏิบัติที่ดีที่เกิดขึ้นในภูมิภาคอย่างต่อเนื่อง** เพื่อรับทราบเนื้อหาที่อาจเป็นประโยชน์ในการแก้ปัญหาไร้สัญชาติต่อไป



ผู้เข้าร่วมการประชุมร่วมกันถ่ายภาพหมู่เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ. 2553

[UNHCR/Somkiat Insawa]

## รายนามผู้ร่วมประชุม

### Cambodia

**Ich SENG**  
Cambodian Human Rights Committee  
**Lyma NGUYEN**  
Cambodian Human Rights Action  
Committee  
**Yim Sam OL**  
Ministry of the Interior

### Indonesia

**Ahmad BASO**  
National Human Rights Commission  
**BAROTO**  
Ministry of Law and Human Rights  
**Eddy SETIAWAN**  
Indonesia Citizen Institute  
**Rafendi DJAMIN**  
ASEAN Intergovernmental  
Commission on Human Rights  
**Tehna Bana SITEPU**  
Ministry of Law and Human Rights

### Lao PDR

**Somkhit VANKHAM**  
Ministry of Foreign Affairs

### Malaysia

**Hartini ZAINUDIN**  
NurSalam  
**James NAYAGAM**  
National Human Rights Commission  
**Nanthini RAMALO**  
ERA Consumer

### Myanmar

**Aye Aye MU**  
Embassy of the Union of Myanmar in  
Bangkok  
**Thant SIN**  
Ministry of Foreign Affairs

### Philippines

**Jocelyn REYES**  
National Human Rights Commission  
**Rosario MANALO**  
ASEAN Intergovernmental  
Commission on Human Rights  
**Ruben FONDEVILLA**  
Department of Justice  
**Vladimir HERNANDEZ**  
Community and Family Services  
International

### Singapore

**Braema MATHIAPARANAM**  
National Working Group for an ASEAN  
Human Rights Mechanism

### Thailand

**Amara PONGSAPICH**  
National Human Rights Commission  
**Atchara SHAYAKUL**  
National Human Rights Commission  
**Bongkot NAPAUMPORN**  
Thammasat University  
**Chatchai BANGCHUAD**  
National Security Council  
**Hansa BOONRAT**  
National Human Rights Commission  
**Karn SERMCHAIWONG**  
Independent Expert on Statelessness  
**Madi SUWANSIRI**  
Bureau of Social Development  
**Santi LATIFI**  
National Human Rights Commission  
**Surapong KONGCHANTUK**  
The Senate of Thailand  
**Venus SISUK**  
Ministry of the Interior  
**Wasita SANGNGAM**  
National Security Council

### Viet Nam

**Hoang Thi Huong LAN**  
Department of Justice  
**Ngo Thi Hong LOAN**  
Department of Foreign Affairs  
**Trinh Thi Hong ANH**  
Ministry of Labour, Invalids and Social  
Affairs

### Regional Civil Society

**Anoop SUKUMARAN**  
Asia Pacific Refugee Rights Network  
**Chris LEWA**  
Arakan Project

### UN Agencies

**Amalee MCCOY**  
UNICEF East Asia and Pacific  
**Amanda FLAIM**  
UNESCO Thailand  
**Amy DELNEUVILLE**  
UNICEF Lao PDR  
**Camaran PIPES**  
OHCHR South East Asia

### Chayanich THAMPARIPATTRA

ILO Asia-Pacific  
**Homayoun ALIZADEH**  
OHCHR South East Asia  
**Nilim BARUAH**  
ILO Asia-Pacific  
**Peerayot SIDONRUSMEE**  
UNESCO Thailand

### UNHCR

**Asha Roop Kaur DHILLON**  
UNHCR Malaysia  
**Bernard KERBLAT**  
UNHCR Philippines  
**Corinna MIGUEL-QUICHO**  
UNHCR Thailand  
**Derwin DJAMARIS**  
UNHCR Indonesia  
**Jean-Noël WETTERWALD**  
UNHCR South East Asia  
**Laura VAN WAAS**  
UNHCR Regional Protection Hub for  
the Asia-Pacific  
**Mark MANLY**  
UNHCR Headquarters  
**Myanandar AUNG**  
UNHCR Myanmar  
**Pajaree SUWANNAKARN**  
UNHCR Regional Protection Hub for  
the Asia-Pacific  
**Paul WHITE**  
UNHCR Myanmar  
**Riikka PELTONEN QUIJANO**  
UNHCR Thailand  
**Thomas VARGAS**  
UNHCR Regional Protection Hub for  
the Asia-Pacific  
**Toshitsuki KAWAUCHI**  
UNHCR Cambodia  
**Vipawan PONGTRANGGOON**  
UNHCR Regional Protection Hub for  
the Asia-Pacific  
**Vu Anh SON**  
UNHCR Viet Nam

### European Union

**Aurelie KLEIN**  
Delegation of the European Union to  
Thailand  
**Luca PIERANTONI**  
Delegation of the European Union to  
Thailand

# ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่กล่าวถึงในรายงานฉบับนี้



“สิ่งที่ผมอยากบอกให้ผู้ที่มิสัญชาติทุกท่านได้รับรู้ คือ  
ชีวิตคนไร้สัญชาติลำบากมาก คนไร้สัญชาติอย่างพวกผมหางานทำไม่ได้  
ลูกก็ไร้อนาคต คนไร้สัญชาติไม่มีสมบัติเป็นของตัวเองได้เลย  
ไม่ว่าจะเป็นมอเตอร์ไซค์ หรือบ้าน ไม่มีโอกาสในการทำงาน  
ไม่แม้แต่จะฝันที่จะออกนอกประเทศ เพราะพวกผมไม่สามารถ  
ขอมีหนังสือเดินทางได้”

อดีตคนไร้สัญชาติ อายุ 51 ปี  
ซึ่งเพิ่งได้รับสัญชาติเวียดนามเมื่อเดือนกรกฎาคม 2553