

การจัดระเบียบแรงงานแม่บ้านชาวอินโดนีเซียในสิงคโปร์



สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2563

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Regulating the Indonesian Domestic Workers in Singapore



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts in International Relations

Department of International Relations

FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Chulalongkorn University

Academic Year 2020

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อสารนิพนธ์	การจัดระเบียบแรงงานแม่บ้านชาวอินโดนีเซียในสิงคโปร์
โดย	น.ส.ฐิติรัตน์ เชื้อพุทธ
สาขาวิชา	ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก	รองศาสตราจารย์ ดร.พวงทอง ภาวีครไพษฐ์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับสารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์

.....	ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีวินท์ สุขุทธิกุล)	
.....	อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก
(รองศาสตราจารย์ ดร.พวงทอง ภาวีครไพษฐ์)	
.....	กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กัลยา เจริญยิ่ง)	

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ฐิติรัตน์ เชื้อพุทธ : การจ้ดระเบียบแรงงานแม่บ้านชาวอินโดนีเซียในสิงคโปร์. (Regulating the Indonesian Domestic Workers in Singapore) อ.ที่ปรึกษาหลัก : รศ. ดร.พวงทอง ภาวัศรพันธุ์

ตั้งแตปี 1990 - 2020 ประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศที่มีชื่อเสียงเชิงลบต่อการใช้ความรุนแรงต่อแม่บ้านข้ามชาติ และปัญหาสวัสดิการขั้นพื้นฐานในการคุ้มครองแม่บ้านข้ามชาติ ปรากฏบนสื่อทั้งในและต่างประเทศ ก่อให้เกิดปัญหาที่กระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับอินโดนีเซีย และกระทบภาพลักษณ์เลือกปฏิบัติต่อพลเมืองที่มีฐานะด้อยในสังคม สารนิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งศึกษา การจ้ดระเบียบแรงงานแม่บ้านชาวอินโดนีเซียในสิงคโปร์ โดยใช้กรอบแนวคิดเรื่องการควบคุมโดยรัฐ เพื่ออธิบายการตอบสนองของรัฐบาลสิงคโปร์ต่อแรงกดดันของรัฐบาลอินโดนีเซียและภาคประชาสังคมในสิงคโปร์ ผลการศึกษาพบว่า ตลอด 3 ท่วงทศวรรษที่ผ่านมา รัฐบาลสิงคโปร์ตอบสนองข้อเรียกร้องดีขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยมุ่งเน้นการปรับปรุงแก้ไขสวัสดิการขั้นพื้นฐานตาม พ.ร.บ. การว่าจ้างแรงงานต่างชาติ และเพิ่มบทลงโทษในประมวลกฎหมายอาญาต่อนายจ้างที่ละเมิดสิทธิของแรงงานต่างชาติ โดยการตอบสนองของรัฐบาลสิงคโปร์นั้นเป็นเพราะรัฐบาลตระหนักว่าแรงงานแม่บ้านต่างชาติเป็นแรงงานนอกระบบ (informal sector) ที่สำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของสิงคโปร์ที่เติบโตอย่างรวดเร็วในยุคโลกาภิวัตน์ หากรัฐบาลไม่ปรับปรุงกฎระเบียบให้ทันสมัย ปัญหานี้อาจลุกลามเป็นปัญหาระหว่างประเทศ กระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศ และกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของสิงคโปร์ในระยะยาว กระนั้น การปรับปรุงกฎระเบียบของรัฐบาลสิงคโปร์ก็จำกัดเฉพาะกฎหมายภายในประเทศ และต้อไม่เป็นปัญหาที่นายจ้างสิงคโปร์แบกรับไม่ไหว รวมทั้งหลีกเลี่ยงข้อตกลงระหว่างประเทศกับอินโดนีเซีย ที่อาจกระทบต่อความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายภายใน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สาขาวิชา ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ลายมือชื่อนิสิต

ปีการศึกษา 2563 ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

6280032424 : MAJOR INTERNATIONAL RELATIONS

KEYWORD: Indonesian domestic workers/ Singapore/ Regulatory State

Titirat Churput : Regulating the Indonesian Domestic Workers in Singapore.

Advisor: Assoc. Prof. PUANGTHONG PAWAKAPAN, Ph.D.

Between 1990 and 2020, Singapore often appeared on the international news headlines for their citizen's mistreatments and violence against foreign female domestic workers. The incidents affected its international images and relationship with Indonesia, the major sending country of foreign domestic workers in Singapore. This research, therefore, aims to study how the Singaporean government responded to the pressures from the Indonesian government and the civil society groups in Singapore by adopting the concept of a regulatory state. This study argues that there was a gradual improvement in terms of laws governing basic welfare and working condition for the foreign domestic workers as well as punishment for employers who violating the workers' rights. The improvement was due to the fact that although the foreign domestic workers were part of the informal economic sector, they were important for Singapore's economic development in the fast globalized world. A lack of proper laws and regulations would not only affect Singapore's relationship with Indonesia but would also damage its international images and a long term economic development. However, the changes were limited to domestic laws only and they must not cause too much financial burden for Singaporean employers. Moreover, the Singaporean government avoided signing with the Indonesian government any bilateral agreement, which would allow the latter to interfere in its domestic affair.

Field of Study: International Relations

Student's Signature

Academic Year: 2020

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี โดยได้รับความช่วยเหลือ และความกรุณาจากท่านรองศาสตราจารย์ ดร.พวงทอง ภาวครพันธ์ุ ซึ่งเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาของสารนิพนธ์ฉบับนี้ และท่านอาจารย์ได้สละเวลาให้คำแนะนำ และข้อคิดเห็นอย่างละเอียดทำให้สารนิพนธ์ฉบับนี้เกิดความสมบูรณ์ นอกจากนี้องค์ความรู้ที่ท่านอาจารย์ได้ถ่ายทอดให้ตลอดการจัดทำสารนิพนธ์นั้น ผู้เขียนจะไม่ทำให้สูญเปล่า และนำไปปรับใช้ในการทำงานเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อไป ผู้เขียนรู้สึกเป็นเกียรติที่ท่านรองศาสตราจารย์ ดร.พวงทอง ภาวครพันธ์ุ ผู้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญ และความใส่ใจมาเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา จึงขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์เป็นอย่างสูง

ขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชรินทร์ สุพทุทธิกุล ได้กรุณาสละเวลาเป็นประธานกรรมการสอบ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. กัลยา เจริญยิ่ง ได้กรุณาสละเวลาเป็นกรรมการสอบสารนิพนธ์ฉบับนี้ ซึ่งท่านทั้ง 2 ได้ให้คำแนะนำ และข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์แก่ผู้เขียน จนทำให้สารนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี อีกทั้งขอขอบคุณพี่เอ้ เจ้าหน้าที่ภาควิชาที่ติดตามการจัดทำสารนิพนธ์ให้เป็นไปอย่างราบรื่น

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณคุณแม่ และครอบครัวเชื้อพุทธที่ให้การสนับสนุน และผ่อนคลายทางใจต่อผู้เขียน รวมทั้งขอบคุณโยริอิจิ ผู้เขียนชาวซึ่งในความช่วยเหลือและคำแนะนำมาโดยตลอดเป็นอย่างดี และขอบคุณน้ำใจเพื่อนๆ โดยเฉพาะกฤตพร มาริสา พิชญุตม์ ธารินทร์ รัชพันธ์ ปรภัส และชญชิตา ที่ผลักดันและช่วยเหลือกันและกัน และเพื่อนๆ ในหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาคนอกเวลา รุ่น 17 ที่ต้องเผชิญกับความลำบากทั้งอุปสรรคระหว่างทำสารนิพนธ์ในสถานการณ์การแพร่ระบาดโควิด 19 รวมทั้งน้องณพวีร์ พี่กนกวรรณ พี่สมบูรณ์ พี่กันตภณ พี่ตริย พี่นท และพี่พิชญเดช และผู้บริหารในสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ นอกจากนี้ เพื่อนๆ ในระดับปริญญาตรี จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และเพื่อนในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายสตรีวัดระฆังซึ่งให้กำลังใจแก่ผู้เขียน โดยทุกท่านที่กล่าวมานั้นล้วนเป็นพลังใจที่ก่อให้เกิดเป็นผลผลิตของสารนิพนธ์ฉบับนี้ ท้ายสุดนี้ ผู้เขียนภูมิใจต่อการศึกษาสารนิพนธ์ฉบับนี้ และหวังว่าจะเกิดประโยชน์ไม่ว่าจะทางใดก็ตามต่อไป

ฐิติรัตน์ เชื้อพุทธ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ช
สารบัญรูปภาพ.....	ฌ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 ทบทวนวรรณกรรม.....	6
1.3 คำถามวิจัย.....	12
1.4 วัตถุประสงค์.....	13
1.5 สมมติฐาน.....	13
1.6 ขอบเขตการศึกษา.....	13
1.7 กรอบแนวคิดในการศึกษา.....	13
1.8 การกำหนดเค้าโครงสารนิพนธ์.....	15
บทที่ 2 ปัญหาการละเมิดสิทธิแม่บ้านอินโดนีเซียในประเทศสิงคโปร์.....	16
2.1 การละเมิดสิทธิแม่บ้านอินโดนีเซียในประเทศสิงคโปร์.....	16
2.2 ความสำคัญของแรงงานข้ามชาติต่อเศรษฐกิจสิงคโปร์.....	20
บทที่ 3 บทบาทของรัฐบาลอินโดนีเซีย ภาคประชาสังคม และองค์การ ILO ต่อรัฐบาลสิงคโปร์.....	25
3.1 ความสัมพันธ์ระหว่างสิงคโปร์และอินโดนีเซีย.....	25

3.2 บทบาทของรัฐบาลอินโดนีเซีย ภาคประชาสังคมในสิงคโปร์ และองค์การ ILO ต่อประเทศ สิงคโปร์ในการละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติในห้วงเวลา 3 ทศวรรษ	29
3.3 วิเคราะห์การจัดระเบียบทางเศรษฐกิจและสังคมโดยรัฐ	57
3.4 สรุปห้วงเวลา 3 ทศวรรษ	62
บรรณานุกรม.....	66
ประวัติผู้เขียน.....	75



สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 สถิติของคดีแม่บ้านข้ามชาติที่ถูกส่งกลับประเทศสิงคโปร์ ปี 1997 – 2008.....	16
ตารางที่ 2 สถิติการเข้ามาทำงานของแรงงานข้ามชาติและแม่บ้านข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์ ปี 1990-2020.....	22
ตารางที่ 3 เปรียบเทียบข้อเรียกร้องตัวแสดงต่างๆ และการตอบสนองของรัฐบาลสิงคโปร์ระหว่าง ปี 1990-2020.....	57
ตารางที่ 4 สรุปห้วงเวลา 3 ทศวรรษ.....	62



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สารบัญรูปร่าง

หน้า

แผนภาพที่ 1 HOME จัดทำแบบสอบถามประเภทปัญหาที่แม่บ้านอินโดนีเซียต้องเผชิญในประเทศ สิงคโปร์ ระหว่างปี 2014 – 2015	17
--	----



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

สิงคโปร์เป็นประเทศที่มีชื่อเสียงต่อปัญหาการละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติโดยเฉพาะชาวอินโดนีเซีย ซึ่งปรากฏอย่างแพร่หลายในสื่อต่างประเทศ จากทั้งกรณีการทำงานในลักษณะขาดความปลอดภัย เห็นได้จากจำนวนแม่บ้านอินโดนีเซียซึ่งเสียชีวิตจากการตกจากอาคารสูง ในขณะที่กำลังเช็ดกระจกในอาคารพักอาศัยของนายจ้าง ในช่วงระหว่างปี 1999 -2004 ซึ่งมีจำนวนถึง 100 คน¹ และการเกิดเหตุการณ์ในลักษณะดังกล่าวซ้ำในปี 2012 ในกลุ่มแม่บ้านชาวอินโดนีเซียจำนวน 10 ราย นอกจากนี้ยังมีการละเมิดสิทธิแรงงานในลักษณะอื่น ๆ เช่น การปล่อยให้แรงงานแม่บ้านอดอาหารและถูกทำร้ายร่างกายแรงงานโดยภรรยาของเจ้าหน้าที่ตำรวจสิงคโปร์ในปี 2016 จนเป็นเหตุให้แม่บ้านเสียชีวิต²

สาเหตุสำคัญที่ทำให้สิงคโปร์จำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติ เกิดจากการยกระดับทางเศรษฐกิจสังคมของพลเมืองสิงคโปร์ ทำให้พลเมืองสิงคโปร์มีฐานะความเป็นอยู่ที่ดี และสะดวกสบายมากขึ้น พลเมืองฯ มีแนวโน้มหลีกเลี่ยงการทำงานที่ต้องใช้แรงงานหนัก โดยเฉพาะงาน 3D คืองานสกปรก (dirty job) เป็นงานอันตราย (dangerous job) และเป็นงานยาก (demanding หรือ difficult job) อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงด้านสังคมในสิงคโปร์ในเรื่องบทบาทของสตรี โดยสตรีได้รับโอกาสทางการศึกษามีแนวโน้มในการทำงานเพื่อหารายได้มากขึ้นส่งผลให้ความต้องการแรงงานแม่บ้านมีแนวโน้มสูงขึ้นในสิงคโปร์³ ปัจจุบันดังกล่าวเป็นปัจจัยดึงดูดสำคัญที่ทำให้แรงงานแม่บ้านข้ามชาติเคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานในสิงคโปร์ ซึ่งในปี 2017 รายงานเชิงสถิติระบุว่าจำนวนแรงงานแม่บ้านที่เข้ามาทำงานในสิงคโปร์ส่วนใหญ่มาจากอินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์

¹ Jeffrey Hays, "Maids in Singapore : Hard work, Abuse, Lack of Rights and Falling from windows," 2008 accessed 29 April 2021, https://factsanddetails.com/southeast-asia/Singapore/sub5_7c/entry-3786.html.

² Selina Lum, "Cop's wife admits starving, torturing maid to death; Myanmar victim was just 24kg in her final days," *The Straits Times*, February, 2021, <https://www.straitstimes.com/singapore/courts-crime/cops-wife-who-starved-tortured-myanmar-maid-to-her-death-makes-legal-moves-to>. (accessed on 29 April, 2021).

³ Nicola Piper, "Rights of Foreign Domestic Workers — Emergence of Transnational and Transregional Solidarity?," *Asian and Pacific Migration Journal* 14 (2005): 97-119, <https://doi.org/https://doi.org/10.1177/011719680501400106>. (accessed on 29 April, 2021).

ตามลำดับ โดยมีสถิติแรงงานอินโดนีเซียในสิงคโปร์ คิดเป็นจำนวน 163,237 คน ซึ่งในสิงคโปร์ มีแรงงานแม่บ้านอินโดนีเซียคิดเป็นร้อยละ 32 ของประชากรสิงคโปร์ สะท้อนให้เห็นว่า สิงคโปร์ มีการพึ่งพาแรงงานแม่บ้านอินโดนีเซียเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม กลุ่มแม่บ้านชาวอินโดนีเซีย นับเป็นกลุ่มเปราะบางในสังคม เนื่องด้วยกลุ่มคนดังกล่าวมีความเสี่ยงของการถูกกระทำ ด้วยความรุนแรง หรือเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้าง และนำมาซึ่งเหตุการณ์อันน่าสลดดังที่ระบุไว้ในข้างต้น สอดคล้องกับรายงานของ Independent consultancy Research Across Borders ในปี 2017 ซึ่งชี้ให้เห็นว่าจำนวนแม่บ้านข้ามชาติในสิงคโปร์ถูกละเมิด คิดเป็นร้อยละ 60⁴

สำหรับปัจจัยความเสี่ยงที่นำไปสู่การละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติ ประกอบด้วยหลายปัจจัย จากการศึกษาเรื่อง Rights of Foreign Domestic Workers - Emergence of Transnational and Trans regional Solidarity ระบุว่าสัญชาติของแม่บ้านมีโอกาสที่จะถูกละเมิดสิทธิแตกต่างกัน โดยแม่บ้านชาวอินโดนีเซียที่เข้ามาทำงานในสิงคโปร์จัดว่าขาดทักษะในการสื่อสารภาษาอังกฤษ เมื่อเทียบกับแม่บ้านชาวฟิลิปปินส์⁵ โดยปัจจัยเรื่องของทักษะ และจำนวนแม่บ้านชาวอินโดนีเซีย ที่มีมากส่งผลให้มีโอกาสเสี่ยงที่จะถูกละเมิดจากนายจ้างในสิงคโปร์มากกว่าแม่บ้านฟิลิปปินส์ อีกทั้งเมื่อพิจารณาจากเงื่อนไขนโยบายภายในของสิงคโปร์ พบว่า กระทรวงแรงงานของสิงคโปร์ได้กำหนดเงื่อนไขให้แม่บ้านข้ามชาติในสิงคโปร์ต้องพักอาศัยอยู่กับนายจ้าง⁶ เพื่อความสะดวกในการเรียกใช้ และปฏิบัติงานของนายจ้าง โดยเงื่อนไขดังกล่าวเป็นปัจจัยเสี่ยงที่เอื้อให้เกิดการเอาเปรียบ และละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติ เพราะแม่บ้านข้ามชาติจะไม่มีโอกาสขอความช่วยเหลือจากบุคคลภายนอก และไม่มีพยานรู้เห็นเมื่อถูกละเมิดสิทธิจากนายจ้าง⁷

⁴ Ben Westcott and Hunt, Katie, "Most Singapore foreign domestic workers exploited," *CNN*, December 4, 2014, <https://edition.cnn.com/2017/11/28/asia/singapore-domestic-helpers-maids/index.html>. (accessed on 29 April, 2021).

⁵ Piper, "Rights of Foreign Domestic Workers — Emergence of Transnational and Transregional Solidarity?," 97-119. (accessed on 29 April, 2021).

⁶ Kanako Masuda, "Forced to Live in the Employer's House: A Comparative Study of Migrant Domestic Workers in Hong Kong and Singapore" (Master of Urban and Regional Planning University of California, Los Angeles, 2019), 42, <https://escholarship.org/uc/item/2g82d5g0>. (accessed on 29 April, 2021).

⁷ Markus Kahmann, *Trade Unions and Migrant Workers: Examples from the United States, South Africa and Spain*, European Trade Union Institute for Research (2002), 21, <https://library.fes.de/pdf-files/gurn/00316.pdf>. (accessed on 29 April, 2021).

ปัญหาการละเมิดสิทธิแม่บ้านชาวอินโดนีเซียที่ปรากฏจากสื่อต่างประเทศนั้น ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของสิงคโปร์ในบริบทระหว่างประเทศ โดยเฉพาะกรณีสถิติการเสียชีวิตของแม่บ้านชาวอินโดนีเซียตกจากอาคารสูงในขณะปฏิบัติงาน ตั้งแต่ปี 1999 -2004 จำนวนประมาณ 100 คน และในปี 2012 มีแม่บ้านอินโดนีเซียเสียชีวิตจากเหตุการณ์ดังกล่าว จำนวน 8 คน⁸ เหตุการณ์ความรุนแรงดังกล่าว นอกจากสะท้อนภาพลักษณ์ที่ลดทอนความเชื่อมั่นของสิงคโปร์ อันมีที่มาจากบรรทัดฐานสิทธิมนุษยชนต่อแรงงานข้ามชาติไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากล จึงทำให้สิงคโปร์ต้องเผชิญกับสภาวะการกดดัน และความขัดแย้งต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของอินโดนีเซียและสิงคโปร์ ในมิติแรงงานข้ามชาติมาโดยตลอด

เหตุการณ์ดังกล่าวสร้างความไม่พอใจต่อรัฐบาลอินโดนีเซีย และภาคประชาสังคมของสิงคโปร์เป็นอย่างยิ่ง จากการพิจารณาการกดดันของรัฐบาลอินโดนีเซีย ในปี 2001, 2011, 2015 และ 2017 พบว่า ในปี 2001 อินโดนีเซียได้กดดันผ่านการออกนโยบายหยุดส่งแรงงานชั่วคราวต่อสิงคโปร์ เพื่อกดดันให้สิงคโปร์ปรับปรุงความปลอดภัยต่อแรงงานแม่บ้านอินโดนีเซีย เมื่อเหตุการณ์ความรุนแรงยังคงเกิดขึ้น ต่อมาในเดือนสิงหาคม ปี 2011 รัฐบาลอินโดนีเซียดำเนินนโยบายการกดดันต่อสิงคโปร์ ผ่านมาตรการหยุดส่งแรงงานแม่บ้านชั่วคราว และในปี 2015 ประธานาธิบดีโจโก วิโดโดได้แสดงความเสียใจ และให้ความเห็นผ่านสื่อสาธารณะว่าเหตุการณ์ความรุนแรงดังกล่าวเป็นเรื่องน่าละอาย ทั้งนี้เหตุการณ์ความรุนแรงที่ทวีเพิ่มขึ้นต่อแรงงานแม่บ้านอินโดนีเซียในต่างประเทศ อาทิ การเสียชีวิตจากตกอาคารสูง การถูกนายจ้างทำร้ายร่างกายจนเสียชีวิต โดยเฉพาะประเทศกลุ่มตะวันออกกลาง ฮองกง และสิงคโปร์ นำมาซึ่งการกดดันภายในที่มาจากความไม่พอใจของผู้มีอิทธิพลทางการเมืองและพลเมืองในอินโดนีเซียต่อเหตุการณ์ดังกล่าว⁹ ดังนั้น ในปี 2015 อินโดนีเซียได้ประกาศนโยบายการหยุดส่งแรงงานแม่บ้านอินโดนีเซีย ไปยังประเทศตะวันออกกลาง แอฟริกาเหนือ แอฟริกา

⁸ CBS news, "8 Indonesian maids die falling from Singapore high-rises," MAY 8, 2012, accessed 9 July, 2021, <https://www.cbsnews.com/news/8-indonesian-maids-die-falling-from-singapore-high-rises/>.

⁹ Carol Chan, *Freedom is Elsewhere: "Circulating Affect and Aversion for Asian and Islamic Others in Migrant-Origin Villages in Indonesia*, Rowman and Littlefield (Universidad Academia de Humanismo Cristiano, 2017), 1-2. (accessed on 15 May, 2021).

ตะวันออก และปาเกีสถาน รวมทั้งประเทศสิงคโปร์¹⁰ อย่างไรก็ตาม ในปี 2017 อินโดนีเซียได้ประกาศว่าจะกลับมาส่งแรงงานแม่บ้านไปทำงานในต่างประเทศตามปกติ เนื่องจากนโยบายการหยุดส่งแรงงานทำให้เกิดปัญหาการลักลอบเข้าเมือง และการค้ามนุษย์ในอินโดนีเซียเพิ่มขึ้น แต่ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงแรงงานในอินโดนีเซียได้มุ่งมั่นเจรจากับประเทศปลายทาง ในประเด็นการคุ้มครองแรงงานแม่บ้านในต่างประเทศ ซึ่งต้องได้รับการปฏิบัติอย่างมนุษยธรรม¹¹ ดังนั้น ผู้นำระดับประเทศอินโดนีเซียได้เพิ่มการกดดันผ่านสื่อสาธารณะ เพื่อให้สิงคโปร์ปรับปรุงนโยบายและระเบียบภายใน โดยหากสิงคโปร์ไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว อินโดนีเซียจะดำเนินนโยบายหยุดส่งแรงงานต่อสิงคโปร์ เพื่อชะลอความเสี่ยงต่อแรงงานแม่บ้าน จึงเห็นได้ว่า ปัญหาดังกล่าวนำมาซึ่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในมิติแรงงานข้ามชาติ อีกทั้งการลดจำนวน หรือหยุดส่งแรงงานข้ามชาติจะส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ในมิติเศรษฐกิจของทั้ง 2 ประเทศโดยตรง เนื่องจากสิงคโปร์จำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานแม่บ้าน และแรงงานข้ามชาติที่ขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจ อีกทั้งอินโดนีเซีย เป็นประเทศต้นทางที่มีรายได้จากการส่งออกแรงงานข้ามชาติ ส่งผลกระทบต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศของประชากร (Gross Domestic Product) ที่กระทบต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (Gross National Product) ของอินโดนีเซียโดยตรง

นอกจากนี้กลุ่มภาคประชาสังคมในสิงคโปร์เป็นตัวแสดงสำคัญต่อการกดดันให้สิงคโปร์ปรับปรุงการคุ้มครองสิทธิแม่บ้านข้ามชาติให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ผ่านการสะท้อนปัญหาการละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติ ทั้งในระดับประเทศ และระหว่างประเทศ ในปี 2012 หน่วยงานภาคประชาสังคมในสิงคโปร์ อาทิ TWC2 และ AWARE และ HOME ประสบความสำเร็จต่อการเรียกร้องให้สิงคโปร์กำหนดวันหยุดพักประจำสัปดาห์ให้แม่บ้านข้ามชาติ หรือจ่ายเงินทดแทนในกรณีที่มีการทำงานล่วงเวลา¹² ซึ่งเป็นการเรียกร้องปัญหาสิทธิแม่บ้านข้ามชาติที่กระทบต่อภาพลักษณ์

¹⁰ The World Bank Indonesia, *Indonesia's Global Workers : Juggling Opportunities and Risks* (November 2017), <https://documents1.worldbank.org/curated/en/946351511861382947/pdf/121691-Indonesias-Global-Workers-Juggling-Opportunities-Risks.pdf>.

¹¹ Beh Lih Yi, "In U-Turn, Indonesia Says Will Continue to Send Maids Abroad," *Jakarta Globe*, March 20, 2017, <https://jakartaglobe.id/news/u-turn-indonesia-says-will-continue-send-maids-abroad>. (accessed on 15 May, 2021).

¹² Stacey Yuen Xin Er and Paul, Anju Mary, "The Workplace-Entitlements Knowledge of Filipino and Indonesian Domestic Workers in Singapore," *Journal of Immigrant & Refugee Studies* 18:1 (2020): 113-31, <https://doi.org/10.1080/15562948.2019.1571657>. (accessed on 29 April, 2021).

สิงคโปร์ รวมทั้งในปีเดียวกันนั้น กระแสการกดดันจากอินโดนีเซียต่อสิงคโปร์ ในเหตุการณ์เสียชีวิตของแรงงานแม่บ้านอินโดนีเซียที่ตกจากอาคารสูง จึงทำให้สิงคโปร์กำหนดวันหยุดแรงงานเพื่อยกระดับสิทธิแม่บ้านข้ามชาติในประเทศของตนมากขึ้น และลดความตึงเครียดต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของอินโดนีเซีย และสิงคโปร์

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากสุนทรพจน์ของรัฐมนตรีจากกระทรวงแรงงานของสิงคโปร์ ในปี 2001, 2014 และ 2021 สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการผลักดันประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิแรงงานแม่บ้าน โดยมีการจัดโครงการปฐมนิเทศอบรมความรับผิดชอบต่อการเป็นนายจ้างแรงงานแม่บ้าน และโครงการ Settling-In เป็นการอบรมเตรียมพร้อมก่อนทำงานของแรงงานแม่บ้าน อีกทั้งสิงคโปร์ได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำด้านความปลอดภัยและสุขภาพการจัดทำระบบตรวจสอบสำหรับหน่วยงานจัดหาแรงงานต่างด้าว (FDW) โดยเฉพาะในปี 2021 รัฐมนตรีกระทรวงแรงงานสิงคโปร์ได้กล่าวแสดงความเสียใจต่อแม่บ้านชาวพม่าที่เสียชีวิต โดยถูกทำร้ายร่างกายจากนายจ้าง เหตุการณ์ดังกล่าวจึงทำให้สิงคโปร์ได้เพิ่มมาตรการการลงโทษเป็นจำนวน 2 เท่าผ่านประมวลกฎหมายอาญา กรณีการทารุณกรรมแม่บ้านข้ามชาติ อีกทั้งได้เพิ่มมาตรการคุ้มครองแม่บ้านข้ามชาติ โดยให้ตัวแทนจัดหางานตรวจสอบสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของแม่บ้านข้ามชาติที่อยู่ภายใต้การจัดหางานของกระทรวงแรงงาน และสัมภาษณ์แม่บ้านตัวต่อตัวในช่วงแรกเริ่มการทำงาน นอกจากนี้หน่วยงานทางการแพทย์ที่ตรวจสอบสุขภาพแม่บ้านข้ามชาติเป็นประจำทุก 6 เดือนตามพระราชบัญญัติการจ้างงาน ปี 1982 ต้องรายงานตัวแทนจัดหางาน เมื่อมีสัญญาณการทำร้ายร่างกายเกิดขึ้น¹³

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา สิงคโปร์จะดำเนินการปรับปรุงนโยบายและมาตรการภายในที่เกี่ยวข้องต่อสิทธิแม่บ้านข้ามชาติ เพื่อลดความตึงเครียดต่อความสัมพันธ์ระหว่างอินโดนีเซียและภาคประชาสังคม แต่ยังคงพบว่ามีปัญหาการขาดสวัสดิการขั้นพื้นฐาน และการใช้ความรุนแรงจากนายจ้างยังคงเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง จึงนำไปสู่การตั้งคำถามวิจัยที่ว่า การเคลื่อนไหวกดดันของอินโดนีเซียและภาคประชาสังคมในสิงคโปร์ ส่งผลให้รัฐบาลสิงคโปร์ปรับปรุง

¹³ A Singapore Government Agency, "Speech by Minister of State for Manpower Ms Gan Siow Huang at Committee of Supply 2021," Ministry of Manpower Singapore March 3, 2021, accessed 29 April, 2021, <https://www.mom.gov.sg/newsroom/speeches/2021/0303-speech-by-minister-of-state-for-manpower-at-committee-of-supply-2021>.

นโยบายและมาตรการคุ้มครองสิทธิแรงงานแม่บ้านชาวอินโดนีเซียหรือไม่อย่างไร และรัฐบาลสิงคโปร์ตอบสนองต่อแรงกดดันดังกล่าวอย่างไร เพราะอะไร

1.2 ทบทวนวรรณกรรม

1.2.1 วรรณกรรมเกี่ยวกับสิงคโปร์

Alan Chong (2008) กล่าวในบทความ “Analysing Singapore's foreign policy in the 1990s and beyond: Limitations of the small state approach” ได้ระบุไว้ถึงขนาดทางภูมิศาสตร์ของสิงคโปร์เป็นข้อจำกัดที่ทำให้สิงคโปร์รู้สึกไม่ปลอดภัย และมีความหวงกัวจากการแทรกแซงของรัฐมหาอำนาจ ดังนั้น การรักษาความสัมพันธ์กับตัวแสดงระหว่างประเทศนอกภูมิภาค และองค์การระหว่างประเทศจึงเป็นสิ่งจำเป็น โดยสิงคโปร์ให้ความสำคัญเรื่องความอยู่รอด การดำรงไว้ซึ่งอำนาจ และการรักษาตุลอำนาจเพื่อรักษาความมั่นคงจึงเป็นแนวคิดสำคัญของรัฐขนาดเล็ก¹⁴ สอดคล้องกับที่ โคริน เฟื่องเกษม (2552) ได้กล่าวใน “การเมือง เศรษฐกิจและการต่างประเทศหลังยุควิกฤติ เศรษฐกิจ (ค.ศ. หลังวิกฤติเศรษฐกิจ (พ.ศ. 2540 – 2550)” การเป็นรัฐขนาดเล็กของสิงคโปร์ ซึ่งมาจากข้อจำกัดจากปัจจัยขนาด ทรัพยากร และประชากรของสิงคโปร์ นำไปสู่ความเปราะบางในเชิงภูมิศาสตร์ อีกทั้งการที่สิงคโปร์ต้องรายล้อมไปด้วยประเทศเพื่อนบ้านที่มีขนาดใหญ่ ส่งผลให้สิงคโปร์ต้องดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอย่างระมัดระวัง โดยเน้นการปกป้องความมั่นคงของชาติจากปัญหาภายใน¹⁵

อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดดังกล่าวเป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้สิงคโปร์ต้องเร่งพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจ ดังที่ Linda Low ปรากฏใน “The Political Economy of Migrant Worker Policy in Singapore” ซึ่งชี้ให้เห็นถึง นโยบายเศรษฐกิจของสิงคโปร์ ตั้งแต่ปี 1990 เป็นต้นมา ดำเนินนโยบายการแข่งขันแบบเปิดกว้างหรือที่เรียกว่า เศรษฐกิจแบบ Knowledge-based

¹⁴ Alan Chong, "Analysing Singapore's foreign policy in the 1990s and beyond: Limitations of the small state approach," *Asian Journal of Political Science* 6:1 (1998),

<https://doi.org/10.1080/02185379808434117>. (accessed on 5 May, 2021).

¹⁵ โคริน เฟื่องเกษม, สิงคโปร์ : การเมือง เศรษฐกิจและการต่างประเทศหลังยุควิกฤติ เศรษฐกิจ (ค.ศ. หลังวิกฤติเศรษฐกิจ (พ.ศ. 2540 – 2550) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552), 302-09. (accessed on 5 May, 2021).

economy-KBE โดยแรงงานข้ามชาติเป็นรากฐานที่สำคัญของความสามารถในการแข่งขัน เป็นส่วนหนึ่งที่ขับเคลื่อนให้เศรษฐกิจของสิงคโปร์มีการเติบโต¹⁶

แรงงานข้ามชาติมีบทบาทสำคัญต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของสิงคโปร์ ดังนั้นการกำหนดนโยบายแรงงานแม่บ้านข้ามชาติจึงมีนัยสำคัญต่อการบริหารจัดการแรงงานในสิงคโปร์ โดย Eugene KB Tan (2010) กล่าวในบทความ “Managing female foreign domestic workers in Singapore: Economic pragmatism, coercive legal regulation, or human rights” ว่าการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศนำมาซึ่งความท้าทายและโอกาสต่อการเข้ามาเป็นกำลังการผลิตของประเทศของสิงคโปร์ โดยแรงงานข้ามชาติมีส่วนสำคัญที่เปลี่ยนแปลงสถานะจากประเทศกำลังพัฒนาให้กลายเป็นประเทศที่พัฒนาของสิงคโปร์ ในปี 1970 อัตราการเจริญเติบโตทางรายได้ของสิงคโปร์คิดเป็นร้อยละ 9.8 ต่อปี ที่มีอัตราสูงกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว อย่างไรก็ตาม ในงานวิจัยดังกล่าวได้ชี้ให้เห็นว่า แรงงานข้ามชาติหญิงเป็นแรงงานกลุ่มเปราะบางที่มักจะต้องเผชิญปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลายาวนานถึง 3 ทศวรรษ โดยแม้จะมีกฎหมายการจ้างงานเป็นกฎหมายที่รองรับต่อการทำงานของแรงงานข้ามชาติ แต่กฎหมายดังกล่าวกลับไม่ได้ระบุถึงสิทธิมนุษยชนเพื่อคุ้มครองแรงงานแม่บ้าน ซึ่งสะท้อนว่าสิงคโปร์ให้ความสำคัญต่อกฎหมายการจ้างงานเฉพาะผลผลิตของแรงงานเพียงเท่านั้น โดยยังคงขาดการให้ความสำคัญต่อเรื่องสิทธิแรงงานนำมาซึ่งปัญหาที่น่าห่วงกังวลต่อแรงงานแม่บ้านที่เข้ามาทำงานในสิงคโปร์¹⁷ โดยงานวิจัยชิ้นนี้สะท้อนให้เห็นว่า การเคลื่อนย้ายของแรงงานอย่างเสรีที่เป็นผลมาจากกระแสโลกาภิวัตน์หรือเสรีนิยมนั้น นำมาซึ่งความไม่สบายใจของสิงคโปร์ต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติจากความกังวลเรื่องการใช้อำนาจอธิปไตยที่นำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายของสิงคโปร์ให้สอดคล้องต่อกระแสเสรีนิยม และการปรับการดำเนินการภายในให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน

อีกทั้งงานวิจัยนี้ชี้ให้เห็นว่า การเคลื่อนย้ายดังกล่าวไม่สามารถเปลี่ยนแปลงความคิดดั้งเดิมภายในต่อการคงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย เพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศของรัฐบาลสิงคโปร์ โดยกระแส

¹⁶ Linda Low, "The Political Economy of Migrant Worker Policy in Singapore," *Asia Pacific Business Review* 8:4 (September, 2010): 95-118, <https://doi.org/10.1080/713999166>. (accessed on 5 May, 2021).

¹⁷ Eugene K. B. TAN, "Managing female foreign domestic workers in Singapore: Economic pragmatism, coercive legal regulation, or human rights," *Israel Law Review* 43 (2010): 99-125, <https://doi.org/10.1017/S002122370000066>. (accessed on 5 May, 2021).

แนวคิดเสรีนิยมมีอิทธิพลไม่เพียงพอสอดคล้องต่อการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนกฎหมายภายในเพื่อเอื้อต่อการให้สถานะพลเมืองของแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานเป็นระยะเวลานาน นอกจากนี้กฎหมายการจ้างงานจำกัดสิทธิแรงงานแม่บ้านมาอย่างต่อเนื่อง โดยมีการผลกระทบให้ภาคเอกชน และสังคมเป็นผู้คุ้มครองแรงงานแทนรัฐบาล ทั้งนี้ การดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องแรงงานต่างชาติดังมีแนวโน้มเกิดขึ้นสำหรับกรณีที่น่าจะส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของสิงคโปร์เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานสะท้อนการให้ความสำคัญต่อหลักการเรื่องอำนาจอธิปไตยของสิงคโปร์ ดังที่ Michael Leifer (2000) ได้กล่าวใน *Singapore's Foreign Policy: Coping with Vulnerability* Michael Leifer London, Routledge ในปี 1965 ว่าการก่อร่างอธิปไตยที่เข้มแข็งเป็นเป้าหมายสำคัญของผู้นำรุ่นก่อตั้งสาธารณรัฐสิงคโปร์จากปัจจัย ได้แก่ (1) ความเปราะบางจากการเป็นรัฐที่พึ่งก่อตั้งใหม่ และการแยกตัวออกจากมาเลเซียอย่างกะทันหัน (2) ความอ่อนแอของความเป็นชาติจากความหลากหลายทางเชื้อชาติ และวัฒนธรรมของประชากร 3 สัญชาติ คือ จีน มลายู และทมิฬ และ (3) ความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านอาทิ อินโดนีเซีย และมาเลเซียที่ไม่แน่นอนจากความขัดแย้งต่ออุดมการณ์การเมือง และเชื้อชาติ

ปัจจัยที่กล่าวมาข้างต้นส่งผลให้สิงคโปร์ให้ความสำคัญต่อการเสริมสร้างอำนาจอธิปไตยและความเป็นอิสระเป็นหลักการสำคัญของชาติ โดยกำหนดนโยบายการปกครองที่เน้นการต่อสู้เพื่อความอยู่รอด เช่น การเสริมสร้างสังคมที่เข้มแข็งผ่านการรวมกลุ่มทางสังคมจากความแตกต่างทางเชื้อชาติ และการให้ความสำคัญต่อการไม่แทรกแซงกิจการภายในและหลักการเรื่องอำนาจอธิปไตย ผ่านทั้งนโยบายภายในประเทศ และนโยบายต่างประเทศ เห็นได้จากเหตุการณ์วิกฤตการณ์กัมพูชา ในปี 1979 สิงคโปร์แสดงจุดยืนร่วมกับอาเซียนที่ไม่ยอมรับการแทรกแซงกิจการภายในของเวียดนามต่อกัมพูชา รวมทั้งเหตุการณ์อิรักบุกคูเวตในปี 1990 ซึ่งสิงคโปร์ไม่ยอมรับการแทรกแซงดังกล่าวเช่นกัน¹⁸ โดยสะท้อนการปกป้องหลักการอธิปไตยของสิงคโปร์ ผ่านการไม่ยอมรับสถานการณ์การแทรกแซงกิจการภายในทุกมิติผ่านนโยบายต่างประเทศของสิงคโปร์สอดคล้องต่อสารนิพนธ์ของผู้วิจัยที่จำเป็นต้องวิเคราะห์สาเหตุปัจจัยภายในของสิงคโปร์ต่อการดำรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยของสิงคโปร์ที่ส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ในมิติแรงงานข้ามชาติต่อไป

¹⁸ Michael Leifer, *Singapore's Foreign Policy: Coping with Vulnerability* (London : Routledge, 2000), 43-67. (accessed on 5 May, 2021).

1.2.2 วรรณกรรมเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างสิงคโปร์และอินโดนีเซีย

Lee, Terence Chek Liang (2001) กล่าวใน “Explaining Indonesia's relations with Singapore during the new order period : the case of regime maintenance and foreign policy” ว่าช่วงเริ่มต้นความสัมพันธ์ระหว่างสิงคโปร์และอินโดนีเซียในช่วงปี ค.ศ. 1950 – 1960 เป็นไปด้วยความหวาดระแวง โดยทั้งสองประเทศมีประเด็นปัญหาระหว่างกัน อินโดนีเซียมีทัศนคติในเชิงลบต่อคนเชื้อชาติจีนในสิงคโปร์ และความหวาดระแวงของสิงคโปร์ที่มองว่าอินโดนีเซียเป็นภัยคุกคาม อย่างไรก็ตามในปี 1965 ความสัมพันธ์ของทั้ง 2 ฝ่ายเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น เนื่องด้วยการเปลี่ยนแปลงจากประธานาธิบดีซูการ์โน เป็นนายพลซูฮาร์โต ส่งผลต่อความสัมพันธ์อันดีขึ้น¹⁹

ซึ่ง Natasha Hamilton-Hart (2009) ได้กล่าวใน “Indonesia and Singapore: 2009 Structure, Politics and Interests” วิเคราะห์ถึงปัจจัยภายในที่เชื่อมโยงกับความสัมพันธ์ของทั้ง 2 ประเทศ โดยอธิบายว่าทิศทางความสัมพันธ์ในลักษณะความร่วมมือหรือความขัดแย้งของทั้ง 2 ประเทศนั้นขึ้นอยู่กับตัวแสดงสำคัญ คือ ผู้กำหนดนโยบายและนักวิชาการโดยมีปัจจัยกระตุ้นความขัดแย้ง อาทิ โครงสร้างและปัจจัยทางประวัติศาสตร์ และผลประโยชน์ทับซ้อนของทั้ง 2 ประเทศ ซึ่งอาจส่งผลทางอารมณ์ต่อผู้บริหารในระดับสูงจึงกล่าวได้ว่าความสัมพันธ์ของทั้ง 2 ฝ่ายมีความเปราะบาง อันมีเหตุผลมาจากการแข่งขันกันการเป็นผู้นำระดับภูมิภาค แต่ความขัดแย้งของทั้ง 2 ฝ่ายไม่นำไปสู่ข้อพิพาทที่เป็นรูปธรรม เนื่องจากทั้ง 2 ดำเนินตามบรรทัดฐานภายใต้แนวทาง ASEAN Ways ที่เป็นสมาชิกอาเซียนร่วมกันต่อการไม่แทรกแซงกิจการภายในการหลีกเลี่ยงความขัดแย้งระหว่างประเทศ²⁰

อย่างไรก็ตาม เมื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศตั้งแต่หลังการปกครองของประธานาธิบดีซูฮาร์โตเป็นต้นมานั้น จาก Keoni Marzuki (2017) ระบุไว้ใน “Indonesia-Singapore Relations: The Next 50 Years” ว่าความสัมพันธ์ระหว่างอินโดนีเซีย - สิงคโปร์ตลอด 50 ปีที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่า ถึงแม้จะมีความขัดแย้งและความตึงเครียด แต่ทั้งสองประเทศก็พยายามรักษา

¹⁹ Lee Terence Chek Liang, *Explaining Indonesia's relations with Singapore during the new order period : the case of regime maintenance and foreign policy*, Nanyang Technological University Singapore (No. 10 RSIS Working Paper, 2001), 3-27. (accessed on 5 May, 2021).

²⁰ Natasha Hamilton-Hart, "Indonesia and Singapore: Structure, Politics and Interests," *Contemporary Southeast Asia* 31 (2009): 250-66, <https://www.jstor.org/stable/41487384?seq=1>. (accessed on 5 May, 2021).

ความสัมพันธ์ทวิภาคีที่ปรองดองกันจากความสัมพันธ์ในหลายมิติ ได้แก่ การค้าทวิภาคี ซึ่งสิงคโปร์เป็นประเทศที่เข้ามาลงทุนในอินโดนีเซียอันดับ 1 ด้านความมั่นคง มีการฝึกซ้อมทางทหาร และการลาดตระเวนทางทะเลในช่องแคบมะละกาและความร่วมมือเพื่อต่อต้านการก่อการร้ายข้ามชาติ ร่วมกัน และด้านสังคม/การบรรเทาสาธารณภัย สิงคโปร์ช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติในอินโดนีเซีย เหตุการณ์สึนามิในอาเจะห์ปี 2004 และที่ยอร์กจากร์ตาในปี 2006²¹

จากการสำรวจวรรณกรรมข้างต้น พบว่า ในช่วงเริ่มต้นความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้น ผันผวนตามปัจจัยการเปลี่ยนแปลงผู้นำและระบบ อย่างไรก็ตาม การยึดถือตามหลักการ ASEAN Ways ของทั้ง 2 ฝ่ายในการไม่แทรกแซงกิจการภายใน และการหลีกเลี่ยงความขัดแย้งระหว่างกัน จึงไม่นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประเทศในลักษณะที่รุนแรง ซึ่งในช่วงศตวรรษที่ 20 ระเบียบโลกได้ให้ความสำคัญในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ จึงทำให้ทั้ง 2 ฝ่ายมุ่งเน้นความร่วมมือกัน โดยสิงคโปร์เป็นประเทศที่เข้าไปลงทุนในอินโดนีเซียเป็นอันดับที่ 1 ในปี 2017 อีกทั้งสิงคโปร์ต้องพึ่งพาการนำเข้าแรงงานจากอินโดนีเซีย ดังนั้นทั้ง 2 ประเทศในฐานะที่มีความเชื่อมโยงด้านภูมิรัฐศาสตร์ร่วมกันและความร่วมมือและการสื่อสารจะเป็นปัจจัยสำคัญในการรักษาความสัมพันธ์อันดีของทั้ง 2 ประเทศ

1.2.3 วรรณกรรมเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างสิงคโปร์และอินโดนีเซียด้านแรงงานแม่บ้าน

Theresa W. Devasahayam (2010) ได้กล่าวในบทความ “Placement and/or protection? Singapore's labour policies and practices for temporary women migrant workers” ว่ากฎหมายการจ้างงานในสิงคโปร์ (The employment act 1968) เป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติจากการละเมิด อย่างไรก็ตาม กฎหมายการจ้างงานในสิงคโปร์ของประเทศสิงคโปร์ครอบคลุมแรงงานหลายประเภท ยกเว้นแม่บ้านข้ามชาติ อีกทั้งสิงคโปร์ได้ปฏิเสธการลงนามทวิภาคีที่เกี่ยวข้องกับข้อตกลงแรงงานข้ามชาติ รวมทั้งแม่บ้านกับทุกประเทศ ส่งผลให้การละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติในสิงคโปร์น่าห่วงกังวล ทั้งนี้ สิงคโปร์ไม่ได้นิ่งเฉยต่อภาพลักษณ์ปัญหาการละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติ โดย 2 ทศวรรษที่ผ่านมา สิงคโปร์ได้ปรับปรุงนโยบายด้านแรงงานข้ามชาติ และการควบคุมการเข้าออกของแรงงานที่เข้มงวด เนื่องด้วยสิงคโปร์ยังคง

²¹ Keoni Marzuki, *Indonesia Singapore Relations: The Next 50 Years*, Nanyang Technological University Singapore (RSIS Commentaries, 2017), 2-5, <https://dr.ntu.edu.sg/handle/10356/85321>. (accessed on 5 May, 2021).

ต้องการรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจผ่านการพึ่งพาแรงงานข้ามชาติ รวมทั้งแม่บ้านอยู่ อย่างไรก็ตาม สหพันธ์สตรีมีความพยายามในการลดต้นทุนด้านประกันสังคม อาทิ ประกันสุขภาพ และค่าประกันความปลอดภัย (Security bond) โดยผลักดันให้เป็นภาระของนายจ้าง กล่าวโดยสรุปกฎหมายการจ้างงานในสิงคโปร์ที่ไม่ครอบคลุมแรงงานข้ามชาติประเภทแม่บ้าน ส่งผลให้แม่บ้านข้ามชาติต้องเผชิญกับการละเมิดสิทธิแรงงานอย่างต่อเนื่อง²²

ตามที่ Brenda S. A. Yeoh , Charmian Goh, and Kellynn Wee (2020) กล่าวในบทความ “Social Protection for Migrant Domestic Workers in Singapore: International Conventions, the Law, and Civil Society Action” ประเทศต้นทางได้กำหนดแนวทาง และมาตรการเพื่อปกป้องพลเมืองของตนเมื่ออพยพไปทำงานในต่างประเทศ อาทิ มาตรการการคุ้มครองขั้นพื้นฐาน และการรับรองสถานะแรงงานไปยังสถานทูตประจำประเทศปลายทาง อย่างไรก็ตาม เมื่อสถานการณ์การละเมิดสิทธิแรงงานที่ยังคงเกิดขึ้น ส่งผลให้ประเทศต้นทางในอาเซียน มักดำเนินการเคลื่อนไหวผ่านการหยุดส่งแม่บ้านของประเทศตนไปยังสิงคโปร์ อาทิ อินโดนีเซียได้ดำเนินการหยุดส่งตั้งแต่ปี 2011 เป็นต้นมา ซึ่งถือเป็นวิถีทางการเมืองต่อการกดดันสิงคโปร์ เพื่อให้เกิดการเจรจาต่อเงื่อนไขการจ้างงานร่วมกัน ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวไม่สามารถกดดันให้สิงคโปร์เปลี่ยนแปลงกฎหมายภายในได้เท่าที่ควร เนื่องจากสิงคโปร์ยังคงมีแรงงานสัญชาติอื่นที่ต้องการเข้ามาทำงานในสิงคโปร์เป็นจำนวนมาก²³ โดยบทความดังกล่าว ชี้ให้เห็นว่าสิงคโปร์ต่อต้านบรรทัดฐานด้านการคุ้มครองสิทธิแรงงาน ถึงแม้จะมีการกดดันจากองค์การระหว่างประเทศ และประเทศต้นทาง โดยปัจจัยข้างต้นไม่ส่งผลต่อการตัดสินใจภายในเพื่อเปลี่ยนแปลงนโยบายการคุ้มครองแรงงาน โดยสิงคโปร์ต้องการยึดถือความเป็นเอกเทศด้านการกำหนดระเบียบภายในด้วยตนเอง

Chiu Yee Koh, Charmian Goh, Kellynn Wee and Brenda SA Yeoh ได้กล่าวในบทความ “Drivers of migration policy reform: The day off policy for migrant domestic workers in

²² Theresa W. Devasahayam, "Placement and/or protection? Singapore's labour policies and practices for temporary women migrant workers," *Journal of the Asia Pacific Economy* (2010): 45-58, <https://doi.org/10.1080/13547860903488229>. (accessed on 14 May, 2021).

²³ Brenda S. A. Yeoh, Goh, Charmian, and Wee, Kellynn, "Social Protection for Migrant Domestic Workers in Singapore: International Conventions, the Law, and Civil Society Action," *American Behavioral Scientist* (2020): 841-58, <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0002764220910208>. (accessed on 15 May, 2021).

Singapore” โดยระบุถึงความกังวลของอินโดนีเซียต่อแม่บ้านชาวอินโดนีเซียที่ถูกละเมิดในสิงคโปร์ ทำให้ในปี 2011 รัฐบาลอินโดนีเซียออกมาตรการห้ามมิให้แรงงานแม่บ้านเข้ามาทำงานในสิงคโปร์ เพื่อป้องกันการถูกละเมิด จึงอธิบายได้ว่าเมื่อเกิดเหตุการณ์รุนแรงต่อแรงงานแม่บ้านชาวอินโดนีเซียในสิงคโปร์ ซึ่งเป็นประเทศที่ส่งแรงงานแม่บ้านเป็นอันดับต้นในเอเชีย จะใช้วิธีการกดดันต่อประเทศสิงคโปร์ผ่านมาตรการหยุดส่งแรงงาน โดยบทความนี้ชี้ให้เห็นถึงพลวัตการปฏิรูปนโยบายการย้ายถิ่นในสิงคโปร์มีผลจากปัจจัยสำคัญ ดังนี้ การรับรู้ทางสังคมว่าสิงคโปร์เป็นประเทศที่มีมาตรฐานต่ำในการคุ้มครองแม่บ้านข้ามชาติและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของสิงคโปร์ที่มีการพึ่งพาแรงงานข้ามชาติ และความพร้อมทางสถาบันของสังคม อาทิ ภาคประชาสังคม และกลุ่มผู้มีอิทธิพลในสิงคโปร์²⁴

จากการสำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องต่อความสัมพันธ์ของสิงคโปร์และอินโดนีเซีย ประเด็นแรงงานข้ามชาตินั้น พบว่า สาเหตุการละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติในสิงคโปร์สามารถอธิบายจากปัจจัย อาทิ กฎหมายภายใน กฎหมายการจ้างงานแรงงานข้ามชาติ (The Employment Act 1968) และการหลีกเลี่ยงข้อผูกมัดผ่านกรอบทวิภาคี รวมทั้งปัจจัยการกดดันต่อการกำหนดนโยบายด้านสิทธิแรงงานต่างชาติของสิงคโปร์สะท้อนว่า สิงคโปร์ยึดหลักการรักษาไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย และคงไว้ซึ่งการเป็นเอกเทศจากตัวแสดงภายนอก เพื่อแสดงถึงความเป็นประเทศที่มีอิทธิพลในภูมิภาค จึงมีผลต่อการปรับปรุงระเบียบภายในมิติแรงงานข้ามชาติ ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าการศึกษาพัฒนาการเคลื่อนไหวในเชิงกดดัน และการตอบสนองจากสิงคโปร์ต้องศึกษาควบคู่ไปกับปัจจัยภายในของสิงคโปร์ที่มีผลต่อการปรับปรุงปัญหาดังกล่าวด้วย

1.3 คำถามวิจัย

1.3.1 การเคลื่อนไหวกดดันของอินโดนีเซียและภาคประชาสังคมในสิงคโปร์ ส่งผลให้รัฐบาลสิงคโปร์ปรับปรุงนโยบายและมาตรการคุ้มครองสิทธิแรงงานแม่บ้านชาวอินโดนีเซียหรือไม่อย่างไร

1.3.2 รัฐบาลสิงคโปร์ตอบสนองต่อแรงกดดันดังกล่าวอย่างไร เพราะอะไร

²⁴ Chiu Yee Koh et al., "Drivers of migration policy reform: The day off policy for migrant domestic workers in Singapore," *Global Social Policy* 17(2) (2017): 188-205, <https://doi.org/10.1177/1468018116677218> (accessed on 15 May, 2021).

1.4 วัตถุประสงค์

เพื่อเข้าใจถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อนโยบายและมาตรการคุ้มครองสิทธิแรงงานแม่บ้านของรัฐบาลสิงคโปร์

1.5 สมมติฐาน

แรงงานแม่บ้านอินโดนีเซียเป็นแรงงานที่อยู่นอกระบบ (informal sector) ที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของสิงคโปร์ที่เติบโตอย่างรวดเร็ว แต่ก็สร้างปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศระหว่างอินโดนีเซียและสิงคโปร์บ่อยครั้ง ฉะนั้น รัฐบาลสิงคโปร์จำเป็นต้องจัดการกับปัญหาดังกล่าวด้วยการออกกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานแรงงานแม่บ้านต่างชาติ เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของสิงคโปร์ อย่างไรก็ตาม การออกกฎหมายต่างๆ นี้ไม่ได้เกิดจากการริเริ่มของรัฐบาลสิงคโปร์ แต่เป็นผลจากการกดดันของรัฐบาลอินโดนีเซียและภาคประชาสังคม กระนั้นก็ตาม ไม่ได้หมายความว่ารัฐบาลสิงคโปร์จะยินยอมโอนอ่อนให้กับข้อเรียกร้องทุกประการ หากข้อเรียกร้องบางข้อกระทบต่อขอบเขตอำนาจอธิปไตยของรัฐบาลสิงคโปร์ หรือมีราคาแพงเกินกว่าภาคเอกชนของสิงคโปร์จะแบกรับได้ ข้อเรียกร้องดังกล่าวก็จะไม่ได้รับการพิจารณา

1.6 ขอบเขตการศึกษา

ตั้งแต่ปี 1990 – 2020 เป็นต้น ในช่วง 30 ปีที่ผ่านมาเป็นช่วงที่แรงงานแม่บ้านเข้ามาทำงานในสิงคโปร์ และเกิดเหตุการณ์ความรุนแรงต่อสิทธิแรงงาน ระยะเวลาจะแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการจัดการต่อปัญหาแรงงานแม่บ้านอินโดนีเซีย โดยเฉพาะในปี 2012 ที่ประธานาธิบดี โจโค วิโดโด ได้แสดงออกอย่างชัดเจนต่อการกดดันในบริบทระหว่างประเทศ และการกดดันจากภาคประชาสังคมสิงคโปร์ อย่างไรก็ตาม ในปี 2021 ปัญหาการละเมิดสิทธิแม่บ้านชาวอินโดนีเซียยังคงเกิดขึ้นในประเทศสิงคโปร์

1.7 กรอบแนวคิดในการศึกษา

สารนิพนธ์มุ่งหวังที่จะศึกษาเกี่ยวกับการบริหารจัดการของรัฐบาลสิงคโปร์ต่อปัญหาการละเมิดสิทธิแม่บ้านชาวอินโดนีเซีย ผ่านการกดดันจากอินโดนีเซีย ภาคประชาสังคม ซึ่งกรอบแนวคิดการควบคุมโดยรัฐ (Regulatory State) เหมาะสมและสามารถนำมาอธิบายต่อการเคลื่อนไหวของสิงคโปร์ที่มีสาเหตุจากปัจจัยภายในในสารนิพนธ์ดังกล่าว

กรอบแนวคิดการควบคุมโดยรัฐ คือ รัฐมีบทบาทในการใช้กฎระเบียบหรือนโยบายเพื่อขับเคลื่อนและพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม ผ่านนโยบายและกฎระเบียบที่รัฐเป็นผู้กำหนด โดยให้เหตุผลว่ากฎระเบียบใหม่ๆ นี้สอดคล้องตามมาตรฐานสากล เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โดยรัฐทำหน้าที่ตรวจสอบ และเป็นกลางในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ และปกป้องคุ้มครองสังคมไปในขณะเดียวกัน²⁵ อีกทั้งเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจภายใต้กฎระเบียบที่รัฐเป็นผู้กำหนด เพื่อไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำที่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติ²⁶

การให้อำนาจกับรัฐผ่านการสร้างกฎระเบียบใหม่ๆ นี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในยุคของโลกาภิวัตน์ที่เกิดตัวแสดงใหม่ๆ ที่มีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน ต่อรองกอดกันภายในพื้นที่ของรัฐชาติมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มทุนเอกชนในประเทศ ทุนข้ามชาติ รัฐบาลต่างชาติ องค์กรและภาคประชาสังคมในประเทศและระหว่างประเทศ แรงงานข้ามชาติทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย เป็นต้น

สถาบันหรือองค์กรซึ่งมีหน้าที่ดูแลกฎเกณฑ์เหล่านี้จึงมีส่วนสำคัญในการดำเนินนโยบายทั้งภายในและต่างประเทศ ทั้งนี้ การปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐที่มากขึ้นส่งผลให้บทบาทของสถาบันเหล่านี้มีมากขึ้นในมิติของการดำเนินนโยบายระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม รัฐจะมีอิสระในการบังคับใช้กฎหมายด้วยเหตุผลว่าเป็นกิจการภายในประเทศของตน จึงกล่าวได้ว่า แนวคิดการควบคุมโดยรัฐเป็นการขับเคลื่อนนโยบายทางเศรษฐกิจและควบคุมการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่ทำให้เกิดความคล่องตัวและยืดหยุ่นต่อการบริหารจัดการของภาครัฐในยุคโลกาภิวัตน์ เมื่อรัฐมีความเข้มแข็งมากขึ้นในการควบคุมการพัฒนาในด้านต่างๆ ของสังคมจะส่งผลกระทบต่อสมรรถภาพและขีดความสามารถต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และความมีระเบียบของสังคม²⁷

²⁵ Abraham Newman and Bach, David, "Regulatory state," Encyclopedia Britannica, 26 Nov, 2014, <https://www.britannica.com/topic/regulatory-state>. (accessed on 11 August, 2021).

²⁶ กุลดา เกษบุญชู มีต์, "กระบวนการเข้าสู่ความเป็นสากลของระบบทุนนิยมและลัทธิเสรีนิยมใหม่," วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2556): 32, <http://www.library.polsci.chula.ac.th/dl/30ff875f1ad4e49201db8a764e7fd708>. (accessed on 11 August, 2021).

²⁷ Newman and Bach, "Regulatory state." (accessed on 11 August, 2021).

1.8 การกำหนดเค้าโครงสารนิพนธ์

บทที่ 1 บทนำ

บทที่ 2 ปัญหาการละเมิดสิทธิแม่บ้านอินโดนีเซียในประเทศสิงคโปร์

2.1 การละเมิดสิทธิมนุษยชนของแม่บ้านอินโดนีเซียในประเทศสิงคโปร์

2.2 ความสำคัญของแรงงานข้ามชาติต่อเศรษฐกิจสิงคโปร์

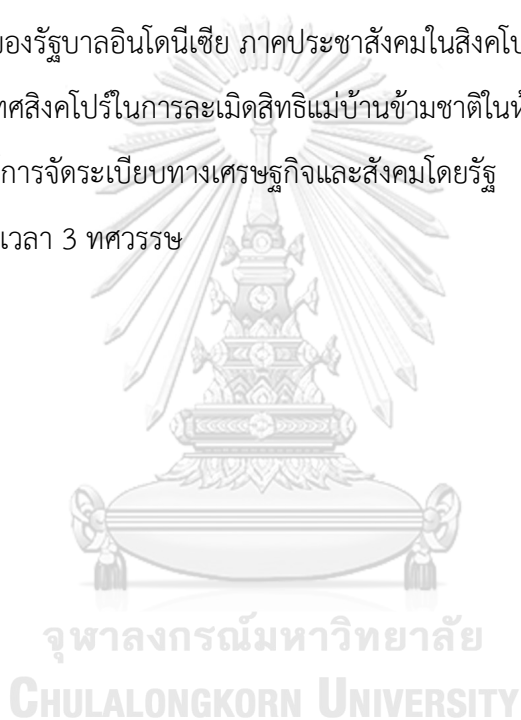
บทที่ 3 บทบาทของรัฐบาลอินโดนีเซีย ภาคประชาสังคม และองค์การ ILO ต่อรัฐบาลสิงคโปร์

3.1 ความสัมพันธ์ระหว่างสิงคโปร์และอินโดนีเซีย

3.2 บทบาทของรัฐบาลอินโดนีเซีย ภาคประชาสังคมในสิงคโปร์ และองค์การ ILO ต่อประเทศสิงคโปร์ในการละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติในห้วงเวลา 3 ทศวรรษ

3.3 วิเคราะห์การจัดระเบียบทางเศรษฐกิจและสังคมโดยรัฐ

3.4 สรุปห้วงเวลา 3 ทศวรรษ



บทที่ 2

ปัญหาการละเมิดสิทธิแม่บ้านอินโดนีเซียในประเทศสิงคโปร์

ในบทนี้จะอธิบายถึงปัญหาการละเมิดสิทธิแม่บ้านอินโดนีเซียในประเทศสิงคโปร์ โดยจะแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 2 ส่วน (1) การละเมิดสิทธิแม่บ้านอินโดนีเซียในประเทศสิงคโปร์ เพื่อสะท้อนถึงปัญหาความรุนแรงและความเรื้อรังของแม่บ้านข้ามชาติ และชี้ให้เห็นถึง (2) ความสำคัญของแรงงานข้ามชาติต่อเศรษฐกิจสิงคโปร์ ดังนี้

2.1 การละเมิดสิทธิแม่บ้านอินโดนีเซียในประเทศสิงคโปร์

สถิติการละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์ตั้งแต่ปี 1990 – 2020 และลักษณะการละเมิดสิทธิต่อแม่บ้านอินโดนีเซียในประเทศสิงคโปร์ รวมทั้งเหตุการณ์การละเมิดสิทธิแม่บ้านที่เป็นที่สนใจโดยสาธารณะอย่างกว้างขวาง 3 เหตุการณ์ สะท้อนสถานการณ์ความโหดร้ายที่แม่บ้านอินโดนีเซียต้องเผชิญจากการทำงานในประเทศสิงคโปร์ กระทบต่อภาพลักษณ์ด้านลบ และความสัมพันธ์กับอินโดนีเซียและสิงคโปร์

2.1.1 สถิติการละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์

ตารางที่ 1 สถิติของคดีแม่บ้านข้ามชาติที่ถูกกล่าวละเมิดในประเทศสิงคโปร์ ปี 1997 – 2008

ปี	จำนวนคดีล่วงละเมิดแม่บ้านข้ามชาติ ²⁸
1997	157
1998	89
1999	82
2000	87
2001	41
2002	43
2003	70
2004	59
2005	59
2006	42
2007	68
2008	53

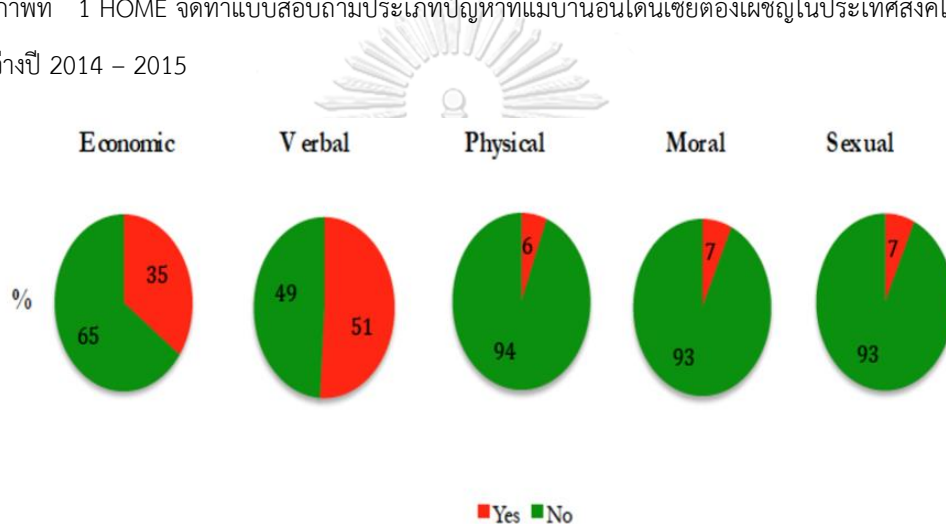
แหล่งที่มา : Marcel Lee Pereira, 'Maid abuse cases declining', 'Straits Times, 25th November 2005; those for 2005-2008 from a special report by Theresa Tan in 'Straits Times, 25th November 2005.

²⁸ Transient Workers Count Too, "Fact sheet: Foreign domestic workers in Singapore (complaints and abuses)," TWC2 2011, accessed May 17, 2020 <https://twc2.org.sg/2011/11/16/fact-sheet-foreign-domestic-workers-in-singapore-complaints-and-abuses/>.(accessed on 21 May, 2021).

จึงกล่าวได้ว่า จากตารางที่ 1 สถิติของคดีแม่บ้านข้ามชาติที่ถูกล่วงละเมิดในประเทศสิงคโปร์ ปี 1997– 2008 ตั้งแต่ในปี 1997 มีจำนวนถึง 157 คดี โดยจำนวนคดีดังกล่าวมีแนวโน้มลดลง ในปีต่อ ๆ มา เป็นผลมาจากในปี 1998 รัฐบาลสิงคโปร์ได้เพิ่มมาตรการการลงโทษในประมวลกฎหมายอาญามาตรา 73 วรรค 1 ระบุการลงโทษต่อนายจ้างที่ถูกตัดสินว่ามีความผิดต่อแม่บ้านข้ามชาติ ซึ่งต้องได้รับโทษเป็น 1.5 เท่า เทียบเท่าเป็นคดีอาชญากรรม²⁹ ส่งผลให้สถิติของคดีแม่บ้านข้ามชาติลดลงอย่างต่อเนื่อง

2.1.2 ลักษณะการละเมิดสิทธิแม่บ้านอินโดนีเซียในประเทศสิงคโปร์

แผนภาพที่ 1 HOME จัดทำแบบสอบถามประเภทปัญหาที่แม่บ้านอินโดนีเซียต้องเผชิญในประเทศสิงคโปร์ ระหว่างปี 2014 – 2015



แหล่งที่มา : Existence of abuse by employer or employer's family (Wessels,2015).

วิเคราะห์จากแผนภูมิวงกลมที่ 1 ระหว่างปี 2014 – 2015 ปัญหาแม่บ้านอินโดนีเซียต้องเผชิญสามารถเรียงจากมากไปน้อยได้ ดังนี้ อันดับที่ 1 การถูกละเมิดทางวาจาด้วยการใช้คำพูดรุนแรง การข่มขู่ในการส่งแม่บ้านกลับบ้านโดยคิดเป็นร้อยละ 51 อันดับที่ 2 การถูกละเมิดทางเศรษฐกิจด้วยการจ่ายเงินเดือนล่าช้า อันดับที่ 3 การล่วงละเมิดทางเพศและการล่วงละเมิดทางศีลธรรมที่มาจากครอบครัวนายจ้าง และนายจ้างคิดเป็นร้อยละ 7 อันดับที่ 4 การใช้ความรุนแรงทางกายภาพคิดเป็นร้อยละ 6³⁰

²⁹ The Legislation Division of the Singapore Attorney-General's Chambers, "PENAL CODE (AMENDMENT) ACT 1998," MAY 15,1998, accessed May 30, 2021, <https://sso.agc.gov.sg/Acts-Supp/18-1998/Published/19980515?DocDate=19980515>.

³⁰ Anja Wessels, *Home sweet home? Work, life and well-being of foreign domestic workers in Singapore* (Humanitarian Organization for Migration Economics, 2015). (accessed on 21 May, 2021).

ในปี 2017 ผลสำรวจจาก CNA ปี 2017 รายงานว่าแม่บ้านข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์ ถูกละเมิดคิดเป็นร้อยละ 60 โดยปัญหาที่ถูกละเมิดมากที่สุด คือ (1) การถูกละเมิดทางวาจา (2) การทารุณกรรมทางร่างกาย และ (3) การทำงานล่วงเวลา³¹ อย่างไรก็ตาม ในปี 2017 กระทรวงแรงงานสิงคโปร์ (Ministry of Man Power) ได้มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาข้างต้นผ่านการเปิดบริการสายด่วน เพื่อรับฟังข้อร้องเรียนการถูกละเมิดสิทธิของแม่บ้านข้ามชาติ โดยตั้งแต่ปี 2017 -2020 มีการร้องเรียนคิดเป็นจำนวน 270 สายต่อปี โดยกระทรวงแรงงานสิงคโปร์ ได้ดำเนินการช่วยเหลือไปแล้วจำนวนร้อยละ 43 และอยู่ในระหว่างการติดตามให้ความช่วยเหลือต่อไปร้อยละ 44³² จึงกล่าวได้ว่า ปัญหาหลักที่แม่บ้านข้ามชาติถูกละเมิดจากนายจ้างมี 3 ปัญหาหลัก ซึ่งรัฐบาลสิงคโปร์ได้เพิ่มการให้ความช่วยเหลือปัญหาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ในปี 2020 สถิติการร้องเรียนจากแม่บ้านข้ามชาติยังคงมีจำนวนมากและต่อเนื่องในประเทศสิงคโปร์

2.1.3 เหตุการณ์การละเมิดสิทธิแม่บ้านอินโดนีเซียในประเทศสิงคโปร์

เหตุการณ์ที่ 1 ในปี 2002 The Straits Times รายงานคดีสะเทือนขวัญกรณีแม่บ้านอินโดนีเซีย Kusmirah Mujadi ถูกทำร้ายจากนายจ้างสิงคโปร์ด้วยการกักขังขังคน การสาธยายน้ำร้อน การใช้กรรไกรแทง และความรุนแรงอื่น ๆ มากกว่า 10 ครั้ง เป็นเวลานานกว่า 8 เดือน จากนายจ้างหญิงชาวสิงคโปร์ Mrs. Jennicia Chow ซึ่งต่อมามีการดำเนินคดีกับนายจ้างหญิงดังกล่าว โดยในชั้นศาล ทนายของนายจ้างได้อ้างอาการป่วยด้วยโรคซึมเศร้าของนายจ้าง ว่าเป็นเหตุของการใช้ความรุนแรงต่อแม่บ้านข้ามชาติ อย่างไรก็ตาม ผู้พิพากษาไม่ยอมรับคำให้การดังกล่าว และมองว่า นายจ้างกระทำการโดยเจตนา ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยพิพากษาให้นายจ้าง Mrs. Jennicia ต้องโทษจำคุกเป็นเวลา 5 ปี ทั้งนี้ คดีดังกล่าวถือเป็นคดีการทารุณกรรมแม่บ้านที่รุนแรง และส่งผลให้ประเด็นการละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์เป็นที่สนใจต่อสาธารณชน และสังคมระหว่างประเทศอย่างกว้างขวาง

³¹ Jeraldine Phneah, "Why are there so many cases of maid abuse in Singapore? And, what can we do to help?," *Jeraldine Phneah*, 2021, <https://www.jeraldinephneah.com/maid-abuse-singapore/>.(accessed on 21 May, 2021).

³² Samuel Devaraj, "Average of 270 maid abuse reports made each year from 2017 to 2020," *The New Paper*, March 29,2021, <https://www.tnp.sg/news/singapore/average-270-maid-abuse-reports-made-each-year-2017-2020>. (accessed on 21 May, 2021).

เหตุการณ์ที่ 2 ในปี 2012 สำนักข่าว The Wall Street Journal ได้รายงานไว้ในช่วง 5 เดือนแรกของปี 2012 มีแม่บ้านอินโดนีเซียตกลงมาจากอาคารพักอาศัยของนายจ้างเสียชีวิต 8 คน ในขณะที่ความสะอาดเช็ดกระจกบนตึกอาคารพักอาศัยในประเทศสิงคโปร์ โดยกลุ่มสวัสดิการแม่บ้านอินโดนีเซียในประเทศสิงคโปร์ให้ความเห็นว่า การเสียชีวิตของแม่บ้านอินโดนีเซีย มีสาเหตุจากการไม่ได้รับการอบรมด้านความปลอดภัย ก่อนการทำงานที่มีความเสี่ยง³³ ทั้งนี้ สถิติในช่วงปี 1999 -2004 พบว่ามีแม่บ้านอินโดนีเซียที่ตกลงเสียชีวิตจากอาคารพักอาศัยของนายจ้าง จำนวนถึง 100 คน³⁴ สถิติดังกล่าวสะท้อนปัญหาการทำงานของแม่บ้านในประเทศสิงคโปร์ที่ไม่ปลอดภัยซึ่งดำเนินต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน

เหตุการณ์ที่ 3 ในปี 2020 จากการรายงานของ Jarkarta Post รายงานกรณี Sugiyem แม่บ้านอินโดนีเซียในประเทศสิงคโปร์ถูกทำร้ายร่างกายจนสูญเสียการมองเห็นและการได้ยิน และถูกยึดโทรศัพท์มือถือจากนายจ้าง ทำให้ไม่สามารถเรียกร้องความช่วยเหลือจากบุคคลภายนอกได้ ต่อมา นายจ้างสิงคโปร์ได้ส่งแม่บ้านกลับอินโดนีเซียตั้งแต่เดือนตุลาคม 2020 ทำให้คณะกรรมการแห่งชาติเพื่อการจัดหาและคุ้มครองแรงงานในต่างประเทศของอินโดนีเซีย (The National Board for the Placement and Protection of Indonesian Overseas Workers : BP2MI) และสถานทูตอินโดนีเซียในประเทศสิงคโปร์เรียกร้องให้กระทรวงแรงงาน และเจ้าหน้าที่ตำรวจในประเทศสิงคโปร์ ดำเนินการทางกฎหมายต่อนายจ้างคนดังกล่าว เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่มหาวิทยาลัยแม่บ้านเคราะห์ร้าย³⁵ โดยลักษณะปัญหาแม่บ้านที่เกิดขึ้น เข้าข่ายขาดการคุ้มครองทางสังคม นำมาซึ่งการเรียกร้องจากอินโดนีเซียให้สิงคโปร์ดำเนินการลงโทษต่อนายจ้างคนดังกล่าวตามมาตรการทางกฎหมายต่อไป

จึงกล่าวได้ว่าเหตุการณ์การละเมิดสิทธิแม่บ้านอินโดนีเซียในประเทศสิงคโปร์ทั้ง 3 เหตุการณ์ที่หยิบยกมานั้น เข้าข่ายเหตุการณ์ที่รุนแรงนำมาซึ่งการเสียชีวิต หรือทุพพลภาพทางร่างกาย นำไปสู่การตัดสินใจลงโทษต่อนายจ้างสิงคโปร์ สะท้อนภาพลักษณ์ประเทศสิงคโปร์ เป็นประเทศที่มีปัญหา

³³ Shibani Mahtani, "Indonesia Demands High-Rise Safety for Maids in Singapore," *The Wall Street Journal*, May 9, 2012, <https://www.wsj.com/articles/BL-SEAB-789>. (accessed on 21 May, 2021).

³⁴ Hays, "Maids in Singapore : Hard work, Abuse, Lack of Rights and Falling from windows." (accessed on 21 May, 2021).

³⁵ Right Sider, "Indonesian embassy urges Singapore to probe worker's abuse," *The Workers Rights*, November 9, 2020, <https://www.theworkersrights.com/indonesian-embassy-urges-singapore-to-probe-workers-abuse/>. (accessed on 21 May, 2021).

เรื้อรังต่อการละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติ ส่งผลให้รัฐบาลอินโดนีเซียกดดันต่อรัฐบาลสิงคโปร์ เพื่อเรียกร้องการปรับปรุงปัญหาความรุนแรงที่กระทบต่อแม่บ้านอินโดนีเซียให้เป็นไปได้ในทิศทางที่ดีขึ้น

2.2 ความสำคัญของแรงงานข้ามชาติต่อเศรษฐกิจสิงคโปร์

สิงคโปร์เป็นประเทศที่มีข้อจำกัดเรื่องทรัพยากรทางธรรมชาติและพื้นที่ อย่างไรก็ตาม สิงคโปร์สามารถจัดข้อจำกัดดังกล่าว จนสามารถนำพาประเทศให้ประสบความสำเร็จกลายเป็นประเทศที่พัฒนาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ภายในระยะเวลาตั้งแต่ก่อตั้งประเทศในปี 1965 -1996 การก้าวขึ้นมาเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วของสิงคโปร์ สามารถวิเคราะห์จากการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจของสิงคโปร์ จำแนกได้ 3 ช่วง ดังนี้

ช่วงที่ 1 ปี 1960 – 1970 นายลีควนยู นายกรัฐมนตรีคนแรกของสิงคโปร์ ดำเนินนโยบายแบบเปิดประเทศ (Open Door Policy) โดยมุ่งเน้นการส่งเสริมการผลิต เพื่อทดแทนการนำเข้า ผ่านนโยบายที่เปิดรับการลงทุนจากต่างชาติในทางธุรกิจ การค้า และการอุตสาหกรรม เพื่อให้เกิดการสร้างงานในประเทศสิงคโปร์ และเตรียมความพร้อมในการปรับเปลี่ยนจากเกษตรกรรมเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมหนัก และอุตสาหกรรมบริการ อีกทั้ง ลีควนยู ได้ให้ความสำคัญในการพัฒนาระบบการศึกษาของสิงคโปร์ จนสามารถสร้างบุคลากร และแรงงานที่คุณภาพเข้าสู่ภาคธุรกิจ การค้า และอุตสาหกรรมต่างๆ จึงเห็นได้ว่า ระบบการศึกษาช่วยพัฒนาให้ประชากรสิงคโปร์กลายเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณค่า และสามารถต่อยอดไปพัฒนาด้านอื่นๆ ต่อไป นอกจากนี้ ลีควนยูได้ให้ความสำคัญต่อการส่งออกเพิ่มขึ้น (Export Oriented) มากขึ้น³⁶

ช่วงที่ 2 ปี 1971-1980 สิงคโปร์มุ่งเน้นยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างการพัฒนาประเทศให้กลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมอย่างเต็มตัว โดยใช้ทุนและเทคโนโลยีวิทยการระดับสูง นอกจากนี้ สิงคโปร์ได้อนุญาตให้แรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในภาคอุตสาหกรรม ส่งผลให้สิงคโปร์ผ่านพ้นจากวิกฤตการณ์น้ำมันโลก และภาวะเศรษฐกิจถดถอยของโลก ในปี 1970 ได้สำเร็จ³⁷

ช่วงที่ 3 ปี 1981 – 1990 สิงคโปร์ก้าวขึ้นสู่การเป็นประเทศผู้นำในอาเซียน โดยในทศวรรษนี้ สิงคโปร์มีเป้าหมายต้องการทำให้ประเทศเป็นศูนย์กลางทางการค้าระหว่างประเทศ ในทุกๆภาคส่วน

³⁶ ผศ.ดร.ชาญชัย จิตรเหล้าอาพร, "บทบาทรัฐกับยุทธศาสตร์การพัฒนาของสิงคโปร์," วารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองบูรพา 2 (2014): 20, <http://www.polsci-law.buu.ac.th/pegjournal/document/2-2/2.pdf>. (เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2564)

³⁷ เรื่องเดียวกัน, 23. (เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2564)

อาทิ อิเล็กทรอนิกส์ ด้านโทรคมนาคม เครื่องจักร และอุตสาหกรรม เป็นต้น แต่ในปี 1985 สิงคโปร์ต้องเผชิญกับภาวะการถดถอยทางเศรษฐกิจ จึงส่งผลต่อการดำเนินบทบาททางการค้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ³⁸ นายลีควนยูจึงได้ดำเนิน นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจแบบฐานความรู้ Knowledge-based Economy : KBE เน้นการพัฒนาศักยภาพของแรงงาน พัฒนาเทคโนโลยีและประสิทธิภาพการผลิต โดยให้เงินอุดหนุนธุรกิจเอกชนในการเพิ่มทักษะของแรงงานให้เป็นแรงงานที่มีฝีมือและสามารถใช้เทคโนโลยีขั้นสูงได้ รวมถึงอุดหนุนการพัฒนานวัตกรรมและเทคโนโลยีที่ทันสมัยเพื่อทดแทนการจ้างแรงงาน³⁹ การปรับยุทธศาสตร์การพัฒนาดังกล่าวทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจของสิงคโปร์สำเร็จตามเป้าหมายได้อย่างดี

ถึงแม้สิงคโปร์จะพยายามลดการนำเข้าแรงงานกึ่งทักษะ (Semi-skilled workers) และทักษะต่ำ (Unskilled workers) เพื่อมุ่งเน้นการเพิ่มศักยภาพแรงงานในประเทศให้มีประสิทธิภาพ แต่สิงคโปร์ไม่สามารถลดการพึ่งพาแรงงานกึ่งทักษะ และทักษะต่ำข้ามชาติได้สำเร็จ เนื่องจากชาวสิงคโปร์มีความต้องการพึ่งพากลุ่มดังกล่าว เพื่อมาทำประเภทงาน 3D แทนชาวสิงคโปร์ ซึ่งเป็นงานที่มีลักษณะ งานสกปรก (Dirty job) งานยาก (Difficult job) และงานอันตราย (Dangerous job) และมีรายได้ค่อนข้างต่ำ จึงทำให้เกิดความต้องการนำเข้าแรงงานข้ามชาติจำนวนมาก ซึ่งงานดังกล่าวรวมถึงงานแม่บ้านด้วยเช่นกัน การนำเข้าแรงงานข้ามชาติให้มาทำงาน 3D จึงมีจุดประสงค์เพื่อช่วยเหลือชาวสิงคโปร์ที่ไม่ต้องการทำงานดังกล่าว ความต้องการของสิงคโปร์ต่อการนำเข้าแรงงานข้ามชาติ และแม่บ้านข้ามชาติจำนวนมาก จึงเป็นปัจจัยดึงดูดให้มีการอพยพเข้ามาทำงานชั่วคราวในประเทศสิงคโปร์เป็นจำนวนมาก⁴⁰ เห็นได้จากการรายงานผ่านสถิติการเข้ามาทำงานของแรงงานข้ามชาติ และแม่บ้านข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์ตั้งแต่ปี 1990-2020

³⁸ เรื่องเดียวกัน, 23.

³⁹ ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์ กมลินทร์ พินิจภูวดล, น้ำผึ้ง ทศนัยพิทักษ์กุล, รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ (Final report) รายงานในลักษณะ Quick research ในประเด็นเร่งด่วนของประชาคมอาเซียน เรื่อง แรงงานข้ามชาติ ภายใต้โครงการพัฒนากฎหมายภายในเพื่อรองรับการทำงานด้านประชาคมอาเซียน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2559), 21-25. (เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2564)

⁴⁰ Alex Nowrasteh, "Singapore's Immigration System: Past, Present, and Future," *CATO WORKING PAPER* (2018): 1-3, <http://www.jstor.com/stable/resrep23044>. (accessed on 18 May, 2021).

ตารางที่ 2 สถิติการเข้ามาทำงานของแรงงานข้ามชาติและแม่บ้านข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์ ปี 1990-2020

ปี	จำนวนแรงงานข้ามชาติ ในประเทศสิงคโปร์	จำนวนแม่บ้านข้ามชาติ ในประเทศสิงคโปร์
1990	248,000 ⁴¹	50,000 ⁴²
2002	652,700 ⁴³	140,000
2008	1,011,600 ⁴⁴	170,000
2010	1,113,200 ⁴⁵	201,000
2011	1,197,900	196,000
2012	1,268,300	209,600
2013	1,387,300	214,500 ⁴⁶
2014	1,393,000	222,500
2015	1,368,000 ⁴⁷	231,500 ⁴⁸
2016	1,386,000	237,100
2019	1,427,400	255,8000

⁴¹ Shirlena Huang and Brenda S.A. Yeoh, "The Difference Gender Makes: State Policy and Contract Migrant Workers in Singapore," *Asian and Pacific Migration Journal* 12 (2003): 80. (accessed on 21 May, 2021).

⁴² Jennifer Dodgson, "Foreign Domestic Workers in Singapore: Social and Historical Perspectives," *Lee Kuan Yew School of Public Policy, National University of Singapore* (2016): 20, https://lkyspp.nus.edu.sg/docs/default-source/case-studies/fdws_in_singapore.pdf?sfvrsn=2ac5960b_2. (accessed on 21 May, 2021).

⁴³ Siow Yue CHIA, "Foreign Labor in Singapore: Rationale, Policies, Impacts, and Issues " *Philippine Journal of Development* XXXVIII (2011): 109, <https://dirp4.pids.gov.ph/webportal/CDN/PUBLICATIONS/pidspjd11-singapore.pdf>. (accessed on 21 May, 2021).

⁴⁴ Ibid. (accessed on 18 May, 2021).

⁴⁵ Alex Chong, "How To Apply for Employment Pass in Singapore Successfully," 2018, accessed May 21, 2021, <https://jobplus.sg/wp-content/uploads/2018/07/How-To-Apply-for-Singapore-Employment-Pass-Successfully.pdf>.

⁴⁶ Dodgson, "Foreign Domestic Workers in Singapore: Social and Historical Perspectives," 21. (accessed on 18 May, 2021).

⁴⁷ the Singapore Government, "Foreign workforce numbers," March 30, 2021, accessed May 28, 2021, <https://www.mom.gov.sg/documents-and-publications/foreign-workforce-numbers>.

⁴⁸ Ibid. (accessed on 18 May, 2021).

วิเคราะห์จากตารางที่ 2 สถิติการเข้ามาทำงานของแรงงานข้ามชาติ และแม่บ้านข้ามชาติ ในประเทศสิงคโปร์ ปี 1990-2020 พบว่า ตั้งแต่ปี 1990 เป็นต้นมา จำนวนแรงงานข้ามชาติ และจำนวนแม่บ้านข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน มีสาเหตุจากในปี 1996 สิงคโปร์ได้ก้าวขึ้นเป็นประเทศที่เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ การสื่อสารโทรคมนาคมของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จึงเป็นปัจจัยดึงดูดสำคัญที่ทำให้แรงงานข้ามชาติต้องการอพยพเข้ามาทำงานในประเทศสิงคโปร์

การอพยพเข้ามาของแรงงานข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์ที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นตั้งแต่ปี 1990 เป็นต้นมา ส่งผลให้ผู้นำสิงคโปร์มีความห่วงกังวลต่อจำนวนที่อพยพเข้ามา ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาสังคมในสิงคโปร์ต่อไปในอนาคต ดังนั้น สิงคโปร์จึงได้ออกระเบียบ และปรับปรุงมาตรการควบคุมการเข้ามาทำงานต่อแรงงานข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์ ที่เกี่ยวข้องต่อแม่บ้านข้ามชาติ ดังนี้ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง 1966 (The Immigration Act) พระราชบัญญัติการจ้างงานคนต่างด้าว ปี 1990 (The Employment of Foreign Manpower Act 1990) และแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา 1998 (The Penal Code) เป็นต้น⁴⁹

อย่างไรก็ตาม ในปี 2021 ในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดโควิด-19 นายจ้างสิงคโปร์ต้องการจ้างแม่บ้านข้ามชาติเพิ่มขึ้น ถึงแม้ว่านายจ้างจะต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม เพื่อนำแม่บ้านข้ามชาติเข้ามาในช่วงสถานการณ์โควิด-19 ก็ตาม โดยนายจ้างต้องจ่ายค่าประกันสุขภาพเพื่อตรวจหาเชื้อโควิด-19 และค่ารักษาพยาบาลหากมีผลตรวจเป็นบวก หลังจากเดินทางมาถึงสิงคโปร์ เป็นจำนวน 10,000 ดอลลาร์สิงคโปร์รวมทั้งต้องซื้อประกันเดินทางให้แรงงานดังกล่าว โดยนายจ้างยังคงยินดีที่จะจ่ายค่าใช้จ่ายดังกล่าว ทั้งนี้ บริษัทจัดหางานแม่บ้าน The Association of Employment Agencies : AEAS ได้รายงานว่าเป็นปี 2020 เดือนมีนาคม – ตุลาคม แม่บ้านข้ามชาติเดินทางเข้ามาทำงานจำนวนลดลง ซึ่งไม่เพียงพอต่อความต้องการของนายจ้างสิงคโปร์⁵⁰ จึงกล่าวได้ว่า ตั้งแต่

⁴⁹ Bustomi Arifin, "Critical Analysis of Domestic Worker Condition in Malaysia and Singapore: Ameliorated Economic Condition vs. Gateway to Modern Slavery or Servitude" (Master Thesis Malmö högskola 2012), 34-35. (accessed on 18 May, 2021).

⁵⁰ Cheryl Lin and Min, Ang Hwee, "Demand for new maids high despite extra costs amid COVID-19 restrictions, risk of imported cases," *CNA* January 7, 2021, <https://www.channelnewsasia.com/news/singapore/demand-for-new-maids-covid-19-costs-travel-restrictions-13904512>. (accessed on 18 May, 2021).

ปี 1990 -2021 การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของทั้ง 3 ช่วงข้างต้น และการเร่งพัฒนาทุนมนุษย์ ด้านการศึกษาต่อชาวสิงคโปร์ จึงทำให้แรงงานข้ามชาติ รวมทั้งแม่บ้านเป็นปัจจัยสำคัญต่อผลิตภัณฑ์ สิงคโปร์ให้กลายเป็นประเทศที่พัฒนา ดังนั้นสิงคโปร์มีความจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานดังกล่าว ในประเทศสิงคโปร์

สรุปได้ว่า ข้อมูลทั้งในเชิงสถิติ และลักษณะการละเมิดสิทธิแม่บ้านอินโดนีเซีย รวมทั้ง เหตุการณ์ความรุนแรงต่อแม่บ้านข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์ เป็นสิ่งที่เน้นย้ำถึงความรุนแรงและ ปัญหาที่สะสมมาเป็นเวลานานในประเทศสิงคโปร์ โดยแรงงานข้ามชาติมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจ สิงคโปร์มาตั้งแต่เริ่มก่อตั้งประเทศสิงคโปร์ปี 1960 จนถึงปัจจุบัน เห็นได้จากสถิติการเข้ามาทำงาน ของแรงงานข้ามชาติ และแม่บ้านข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์ ซึ่งช่วยขับเคลื่อนให้ประเทศสิงคโปร์ ประสบความสำเร็จทางเศรษฐกิจ และการเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยเฉพาะสถานการณ์ การแพร่ระบาดโควิด-19 แม่บ้านข้ามชาติยังคงมีความต้องการจากนายจ้างสิงคโปร์เพิ่มมากขึ้น ประเทศสิงคโปร์จึงไม่สามารถหลีกเลี่ยงการพึ่งพาแม่บ้านข้ามชาติได้ ดังนั้น รัฐบาลสิงคโปร์จึงควรหา ทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้เป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น เพื่อไม่ให้กระทบต่อเศรษฐกิจ และความสัมพันธ์ ระหว่างประเทศอินโดนีเซีย และประเทศสิงคโปร์

บทที่ 3

บทบาทของรัฐบาลอินโดนีเซีย ภาคประชาสังคม และองค์การ ILO ต่อรัฐบาลสิงคโปร์

ในบทนี้จะอธิบายถึงบทบาทของรัฐบาลอินโดนีเซีย ภาคประชาสังคม และองค์การ ILO ต่อรัฐบาลสิงคโปร์ โดยจะแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้ เริ่มต้นจาก (1) ความสัมพันธ์ระหว่างสิงคโปร์และอินโดนีเซีย ที่นำไปสู่ปัญหาการละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์ (2) ห้วงเวลา 3 ทศวรรษที่เกิดการเคลื่อนไหวของประเทศต้นทาง ภาคประชาสังคมในสิงคโปร์ และองค์การ ILO ต่อปัญหาการละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์ โดยได้ (3) วิเคราะห์การจัดระเบียบทางเศรษฐกิจและสังคมโดยรัฐ และ (4) สรุปห้วงเวลา 3 ทศวรรษ เพื่อให้เกิดความเข้าใจการตอบสนองของรัฐบาลสิงคโปร์ผ่านปัญหาการละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติที่ผ่านมา โดยทั้ง 4 ส่วนนี้จะแสดงให้เห็นถึง การเคลื่อนไหวกดดันของอินโดนีเซียและภาคประชาสังคมในสิงคโปร์ ส่งผลให้รัฐบาลสิงคโปร์ปรับปรุงนโยบายและมาตรการคุ้มครองสิทธิแรงงานแม่บ้านชาวอินโดนีเซียหรือไม่อย่างไร และรัฐบาลสิงคโปร์ตอบสนองต่อแรงกดดันดังกล่าวอย่างไร เพราะอะไร

3.1 ความสัมพันธ์ระหว่างสิงคโปร์และอินโดนีเซีย

สิงคโปร์เป็นประเทศเล็กที่รายล้อมด้วยประเทศที่มีขนาดใหญ่กว่า และมีความแตกต่างทางชาติพันธุ์ ศาสนา และวัฒนธรรม และนับตั้งแต่สิงคโปร์แยกตัวออกจากสหพันธรัฐมาลาญาก็มีปัญหาเกี่ยวกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นระยะๆ แม้ว่าปัญหาดังกล่าวไม่เคยนำไปสู่การปะทะกันทางด้านอาวุธ แต่ผู้นำของสิงคโปร์ก็รู้สึกไม่มั่นคง และมักมองประเทศเพื่อนบ้านด้วยความรู้สึกไม่ไว้วางใจ โดยเฉพาะประเทศอินโดนีเซีย เกิดความหวาดระแวงจากปัจจัยต่าง ๆ เช่น (1) ขนาดของประเทศและอาณาบริเวณที่อยู่ใกล้ชิดกัน (2) ประเทศอินโดนีเซียมีทัศนคติในเชิงลบต่อคนเชื้อชาติจีนในประเทศสิงคโปร์

ตั้งแต่ปี 1960 จนถึงปัจจุบัน มีเหตุการณ์สำคัญที่ทำให้ประเทศสิงคโปร์หวาดระแวงต่อประเทศอินโดนีเซียมากขึ้น จาก 4 เหตุการณ์ ดังนี้ (1) ในเดือนเมษายน ปี 1963 อินโดนีเซียมองว่าการก่อตั้งสหพันธรัฐมาเลเซีย ซึ่งรวมถึงเกาะสิงคโปร์ด้วย เกิดจากการแทรกแซงของชาติตะวันตก (2) ในปี 1963 ประเทศอินโดนีเซียได้ดำเนินนโยบายเผชิญหน้าเพื่อขัดขวางต่อการก่อตั้งสมาพันธรัฐมาเลเซีย โดยเฉพาะในปี 1965 การส่งกำลังทหารจากอินโดนีเซียเข้าไปก่อวินาศกรรมสถานที่ราชการในดินแดนสิงคโปร์ และ (3) ในปี 2001 กระแสการก่อการร้ายข้ามชาติภายหลังเหตุการณ์ 9/11

ทำให้ประเทศอินโดนีเซียถูกมองว่าเป็นพื้นที่บ่มเพาะกลุ่มก่อการร้าย โดยมีศาสนาอิสลามเป็นจุดเชื่อมโยงกับกลุ่มก่อการร้ายข้ามชาติ และ (4) ในปี 2013 รัฐบาลสิงคโปร์ และมาเลเซียกดดันให้รัฐบาลอินโดนีเซียรีบแก้ไขปัญหาปัญหามลพิษหมอกควันจากการเผาป่า บนเกาะสุมาตรา ในอินโดนีเซีย ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างสิงคโปร์และอินโดนีเซียอยู่ในสภาวะระหองระแหงขึ้น ปรากฏข้อมูลจาก 4 เหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ ดังนี้

เหตุการณ์ที่ 1 อังกฤษเคยเป็นเจ้าของอาณานิคมที่ครอบครองมาเลเซียและสิงคโปร์ และต่อมาอังกฤษได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการก่อตั้งสมาพันธรัฐมาเลเซียในปี 1963 อันประกอบด้วยดินแดนคาบสมุทรมลายู ซาราวัก และซาบาห์ (หรือบอร์เนียวเหนือ) และสิงคโปร์ ทั้งนี้ ประเทศอินโดนีเซียภายใต้การปกครองของประธานาธิบดีซูการ์โน ไม่พอใจในการก่อตั้งดังกล่าว เนื่องจากมีการแทรกแซงจากชาติตะวันตกถือเป็นภัยคุกคามในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และอินโดนีเซียถูกขัดขวางในการรวมดินแดนซาราวักซาบาห์ และสิงคโปร์ ซึ่งเป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญจากการก่อตั้งสมาพันธรัฐมาเลเซีย⁵¹ จึงทำให้ เดือนเมษายน ปี 1963 ประเทศอินโดนีเซียดำเนินนโยบายเผชิญหน้า (confrontation) เพื่อขัดขวางการก่อตั้งสมาพันธรัฐมาเลเซีย โดยประธานาธิบดีซูการ์โนได้ส่งกองกำลังอาสาสมัครติดอาวุธเข้าไปข่มขู่ประชาชนในดินแดนซาราวักและซาบาห์ หรือบอร์เนียวเหนือ แต่มีกองทหารอังกฤษและกองทหารกูรข่าปกป้องดินแดนดังกล่าว โดยการคุกคามดังกล่าวไม่สามารถขัดขวางการก่อตั้งสมาพันธรัฐมาเลเซียได้สำเร็จ

ภายหลัง ในวันที่ 30 กันยายน ค.ศ. 1965 มีการประกาศการก่อตั้งสมาพันธรัฐมาเลเซียอย่างเป็นทางการ ทำให้อินโดนีเซียดำเนินนโยบายเผชิญหน้าอย่างตึงเครียดมากขึ้น ซึ่งดินแดนสิงคโปร์ได้รับผลกระทบดังกล่าว⁵² ซึ่งต่อมาอินโดนีเซียได้ก่อวินาศกรรมที่รุนแรงที่สุดในดินแดนสิงคโปร์ เมื่อวันที่ 10 มีนาคม ปี 1965 รัฐบาลอินโดนีเซียได้สั่งการให้นาวิกโยอินอินโดนีเซีย 2 คนทิ้งระเบิดที่อาคาร MacDonal House ที่ตั้งของธนาคารอังกฤษและคณะกรรมการอิสเตรเลียถนเนอร์ชาร์ด ประเทศสิงคโปร์ เพื่อสร้างความหวาดกลัวต่อประชาชนในสิงคโปร์ โดยรัฐบาลสิงคโปร์

⁵¹ เอน.เจ.ไรอัน, การสร้างชาติมาเลเซียและสิงคโปร์, trans. ม.ร.ว. ประกายทอง สิริสุข (กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 1983). (เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2564)

⁵² The New York Times Archives, "8 Killed as Singapore Race Riots Erupt," *The New York Times* (New York City : USA.) Sept 5, 1964, <https://www.nytimes.com/1964/09/05/archives/8-killed-as-singapore-race-riots-erupt.html>. (accessed on 29 May, 2021).

ได้จับกุมผู้ก่อเหตุทั้ง 2 คนมาดำเนินคดี และศาลสิงคโปร์ได้ตัดสินลงโทษในข้อหาเป็นผู้ก่อการร้ายที่ฆาตกรรมต่อพลเรือน ต้องโทษด้วยการประหารชีวิตด้วยวิธีการแขวนคอ ต่อมาประธานาธิบดีซูฮาร์โตแห่งอินโดนีเซียและนายกรัฐมนตรีตูนกู อับดุล ราเชห์มานแห่งมาเลเซีย ได้เจรจาขอผ่อนผันคดีดังกล่าวมายังสิงคโปร์ แต่ท้ายที่สุดสิงคโปร์ยืนยันประหารชีวิตนาวิกโยธินอินโดนีเซีย 2 คน เนื่องจากเหตุการณ์ดังกล่าวกระทบต่อความมั่นคงของสิงคโปร์ และสิงคโปร์ไม่สามารถยอมรับความรุนแรงที่เกิดขึ้น จึงทำให้ความสัมพันธ์ทวิภาคีระหว่างสิงคโปร์และอินโดนีเซียเลวร้ายลงกว่าเดิม⁵³ ต่อมาในเดือนธันวาคม ปี 1965 สิงคโปร์ได้แยกตัวออกจากสมาพันธรัฐมาเลเซีย และก่อตั้งประเทศสิงคโปร์ด้วยนโยบายความอยู่รอดอย่างเป็นเอกภาพ⁵⁴ จึงกล่าวได้ว่า เหตุการณ์จากนโยบายการเผชิญหน้าส่งผลต่อทัศนคติที่ผู้นำสิงคโปร์มีต่ออินโดนีเซีย เป็นภัยคุกคามที่กระทบต่ออำนาจอธิปไตย และความมั่นคงของประเทศสิงคโปร์ ส่งผลให้สิงคโปร์มีความหวาดระแวงต่ออินโดนีเซียมากยิ่งขึ้น

เหตุการณ์ที่ 2 ในศตวรรษที่ 21 ประเทศสิงคโปร์ต้องเผชิญต่อภัยคุกคามรูปแบบใหม่จากเหตุการณ์การโจมตีสหรัฐอเมริกา ในวันที่ 11 กันยายน 2001 รูปแบบของการก่อการร้ายมีลักษณะข้ามพรมแดนอย่างชัดเจน มีการก่อตัวและปฏิบัติการของกลุ่มก่อการร้ายสากล อาทิ กลุ่มอัลกออิดะห์ (Al – Qaeda) และกลุ่มไอเอส (Islamic State: IS)⁵⁵ จึงทำให้ประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งอยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตกเป็นพื้นที่แหล่งบ่มเพาะกลุ่มก่อการร้าย เนื่องจากมีกลุ่มมุสลิมหัวรุนแรงในประเทศอินโดนีเซียที่เชื่อมโยงกับกลุ่มก่อการร้ายสากล อย่างกลุ่มเจมาห์ อิสลามียะห์ (Jamaah Islamiyah: JI) ที่เชื่อมโยงกับกลุ่มอัลกออิดะห์ อีกทั้งกลุ่มเจมาอาห์ อันซารุด เตาละห์ (Jamaah

⁵³ Government of Singapore, "Konfrontasi (confrontation) ends," *HistorySG* (Aug 1, 2019), <https://eresources.nlb.gov.sg/history/events/f950e04d-44d7-47ad-a10c-16dfb0cc9ce3>. (accessed on 29 May, 2021).

⁵⁴ โคริน เฟื่องเกษม, สิงคโปร์ : การเมือง เศรษฐกิจและการต่างประเทศหลังยุควิกฤติ เศรษฐกิจ (ค.ศ. หลังวิกฤติเศรษฐกิจ (พ.ศ. 2540 – 2550)). โคริน เฟื่องเกษม, สิงคโปร์ : การเมือง เศรษฐกิจและการต่างประเทศหลังยุควิกฤติ เศรษฐกิจ (ค.ศ. หลังวิกฤติเศรษฐกิจ (พ.ศ. 2540 – 2550) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552). (เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2564)

⁵⁵ Office of the Council of State, "สถานการณ์การก่อการร้ายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และกลไกการจัดการปัญหาของอาเซียน," *law for asean by Office of the Council of State* (Sep 20, 2018), https://lawforasean.krisdika.go.th/File/files/final3_การก่อการร้ายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และกลไกการจัดการปัญหาของอาเซียน.pdf. (เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2564)

Ansharut Daulah : JAD) ที่เชื่อมโยงกับกลุ่มไอเอส⁵⁶ ดังนั้น ความเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 ของการก่อการร้ายส่งผลให้ประเทศสิงคโปร์เกิดความหวาดระแวงต่อกลุ่มก่อการร้ายจากอินโดนีเซีย ซึ่งเป็นกลุ่มอิทธิพลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

เหตุการณ์ที่ 3 ในปี 2013 รัฐบาลสิงคโปร์ และมาเลเซียกดดันให้รัฐบาลอินโดนีเซียรีบแก้ไขปัญหามลพิษหมอกควันจากการเผาป่าบนเกาะสุมาตรา ที่กระทบต่อมลภาวะทางอากาศของทั้ง 2 ประเทศ ต่อมารัฐบาลอินโดนีเซียได้เร่งแก้ไขปัญหาดังกล่าว และได้โต้ตอบว่าสาเหตุมลภาวะทางอากาศเกิดจากบริษัทสัญชาติสิงคโปร์ และมาเลเซียที่เข้ามาลงทุนในธุรกิจสวนปาล์มน้ำมันบนเกาะสุมาตรา เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้อินโดนีเซียเกิดความไม่พอใจต่อการกดดันของทั้งสองประเทศ โดยเฉพาะสิงคโปร์ ซึ่งอินโดนีเซียมีความเห็นว่า การประสบความสำเร็จของสิงคโปร์นั้นมาจากการพึ่งพาทรัพยากรของประเทศอินโดนีเซีย ดังนั้นสิงคโปร์ควรคิดไตร่ตรองให้รอบคอบก่อนที่จะออกมากดดันประเทศอินโดนีเซีย⁵⁷ จึงกล่าวได้ว่า ในมุมมองของสิงคโปร์หวาดระแวงจากเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ต่ออินโดนีเซีย และในมุมมองของอินโดนีเซียมองว่าสิงคโปร์เป็นประเทศที่ก้าวขึ้นมาอิทธิพลในภูมิภาค เพราะมาจากการพึ่งพาผลประโยชน์ของอินโดนีเซีย

จึงกล่าวได้ว่า 1960 ประเทศสิงคโปร์มีความไม่ไว้วางใจต่อประเทศอินโดนีเซียมาแต่เดิม ตั้งแต่ทศวรรษ 1960 เป็นต้นมา เนื่องจากเหตุการณ์คุกคามของประเทศอินโดนีเซียส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ บุรณภาพของดินแดน และอำนาจอธิปไตยเมื่อก่อตั้งประเทศของสิงคโปร์ โดยกระทบต่อปัญหาการละเมิดสิทธิแม่บ้านอินโดนีเซียในสิงคโปร์ เนื่องจากประเทศสิงคโปร์ต้องพึ่งพาการนำเข้าแม่บ้านจากประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งเป็นประเทศที่ส่งออกแม่บ้านข้ามชาติเป็นอันดับต้น โดยแม่บ้านข้ามชาติช่วยขับเคลื่อนเศรษฐกิจของสิงคโปร์ ดังนั้น การวิเคราะห์การแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนของแม่บ้านชาวอินโดนีเซียในสิงคโปร์จำเป็นต้องเข้าใจภาพใหญ่ของความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศนี้ด้วย หากรัฐบาลสิงคโปร์แก้ไขปัญหานี้ได้ไม่ดีพอ ก็อาจจะส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศตึงเครียดมากขึ้น

⁵⁶ รศ.ดร. ชัยโชค จุลศิริวงศ์. รศ. สีดา สอนศรี, "การก่อการร้ายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้," จุลสารความมั่นคงศึกษา 29 (ตุลาคม 2550), <https://drive.google.com/file/d/1tLjydpdKbRdWC096DzwsBhgED6zHrsA3m/view>. (เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2564)

⁵⁷ Barry Desker, "The Trouble with Indonesia-Singapore Relations" *thediplomat* 2015, <https://thediplomat.com/2015/10/the-trouble-with-indonesia-singapore-relations/>. (accessed on 29 May, 2021).

3.2 บทบาทของรัฐบาลอินโดนีเซีย ภาคประชาสังคมในสิงคโปร์ และองค์การ ILO ต่อประเทศสิงคโปร์ในการละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติในห้วงเวลา 3 ทศวรรษ

3.2.1 ช่วงที่ 1 ปี 1990 -2000

แรงงานข้ามชาติเป็นหนึ่งในแรงขับเคลื่อนสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจสิงคโปร์ ตั้งแต่ปี 1980 เป็นต้นมา และตั้งแต่ปี 1990 เกิดเหตุการณ์ปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานแม่บ้านข้ามชาติเพิ่มมากขึ้น โดยในช่วงที่ 1 ระหว่างปี 1990 -2000 นั้น จะกล่าวถึง (1) สภาพการจ้างงานของแม่บ้านข้ามชาติ ที่นำไปสู่ (2) เหตุการณ์ละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติที่สะท้อนความรุนแรงและการกดดันจากประเทศต้นทางอย่างประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศอินโดนีเซีย (3) การเคลื่อนไหวของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในประเทศสิงคโปร์ ทั้งส่วนราชการ และสื่อในประเทศ และการประท้วงในประเทศต้นทางที่ส่งออกมาแม่บ้าน (4) การตอบสนองของรัฐบาลสิงคโปร์ต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้างงาน และมาตรการการลงโทษ และวิเคราะห์การตอบสนองของประเทศต้นทางอย่างประเทศฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย และบทบาทของสถานกงสุลประจำประเทศสิงคโปร์

1) สภาพการจ้างงานในประเทศสิงคโปร์

เมื่อพิจารณาสภาพการจ้างงานนั้นพบว่าแม่บ้านข้ามชาติได้รับการคุ้มครองภายใต้พระราชบัญญัติการว่าจ้างแรงงานต่างชาติปี 1990 (The Employment of Foreign Manpower Act 1990) พบว่าพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการคุ้มครองแม่บ้านข้ามชาติ และไม่สอดคล้องต่อมาตรฐานของ ILO ที่เป็นตัวชี้วัดประสิทธิภาพการบริหารจัดการระเบียบ และมาตรฐานภายในเรื่องแม่บ้านข้ามชาติของสิงคโปร์ ในฐานะประเทศสมาชิก ILO ดังนี้ (1) พระราชบัญญัติการว่าจ้างแรงงานต่างชาติ ปี 1990 ไม่ได้ระบุสวัสดิการขั้นพื้นฐาน อาทิ เงื่อนไขการจ้างงาน ค่าจ้างขั้นต่ำ ชั่วโมงการทำงานให้แก่แม่บ้านข้ามชาติ โดยสวัสดิการต่างๆ จะขึ้นอยู่กับดุลพินิจของนายจ้างเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากพระราชบัญญัติการจ้างงาน ปี 1968 (Employment Act 1968) ที่ระบุสวัสดิการขั้นพื้นฐาน อาทิ เงื่อนไขการจ้างงาน ค่าจ้างขั้นต่ำ ชั่วโมงการทำงานให้แก่แรงงานข้ามชาติ นอกจากนี้แรงงานแม่บ้านไม่ได้ถูกรวมไว้ในการคุ้มครองในพระราชบัญญัติการจ้างงาน ปี 1968 (2) แม่บ้านไม่ได้รับการคุ้มครองจากการชดเชยค่าเสียหายกรณีการบาดเจ็บและอุบัติเหตุในที่ทำงาน ตามพระราชบัญญัติการชดเชยแรงงาน ปี 1975 (Workmen's Compensation

Act 1975) เรื่องประกันอุบัติเหตุ⁵⁸ (3) การบังคับให้แม่บ้านข้ามชาติต้องพักอาศัยกับนายจ้าง ทำให้เสี่ยงต่อการถูกละเมิดจากนายจ้างได้ตลอดเวลา ซึ่งระบุในพระราชบัญญัติการว่าจ้างแรงงานต่างชาติ (The Employment of Foreign Manpower Act 1990)⁵⁹ จึงทำให้แม่บ้านมีความเสี่ยงที่จะถูกละเมิดจากนายจ้างได้ตลอดเวลา ทั้งเรื่องการใช้งานเกินเวลาที่กำหนด ไม่มีโอกาสหลีกเลี่ยงจากการถูกทำร้ายร่างกายจากนายจ้าง

2) เหตุการณ์ละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์

ทั้งนี้ สภาพการจ้างงานที่ไม่คุ้มครองแรงงานแม่บ้านข้ามชาติ จึงทำให้ปัญหาการละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติ ซึ่งมีจุดเริ่มต้นจากแม่บ้านข้ามชาติไม่ได้รับสวัสดิการขั้นพื้นฐาน เป็นช่องโหว่ให้เกิดเหตุการณ์การใช้ความรุนแรง โดยมีนายจ้างเป็นผู้กระทำ โดยต่อไปนี้จะนำเสนอเหตุการณ์ความรุนแรงจากการกระทำของนายจ้าง เพื่อชี้ให้เห็นถึงความน่าสลด หดหู่ที่แม่บ้านข้ามชาติถูกกระทำในประเทศสิงคโปร์ โดยจะสะท้อนท่าทีของรัฐบาลสิงคโปร์ต่อการจัดการปัญหาการละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติได้เป็นอย่างดี ดังนี้

ในเดือนมีนาคม ปี 1995 เหตุการณ์ตัดสินประหารชีวิต Mrs. Flor Contemplacion แม่บ้านฟิลิปปินส์ในประเทศสิงคโปร์ ด้วยการแขวนคอร่วมกับผู้ต้องหาคดียาเสพติด ในคดีฆาตกรรมแม่บ้านฟิลิปปินส์ที่เป็นเพื่อนกับผู้ต้องหา และลูกชายของนายจ้าง เป็นการลงโทษที่ไร้ซึ่งมนุษยธรรม นำมาซึ่งการประท้วงของประชาชนในฟิลิปปินส์ และก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสัมพันธ์ของทั้ง 2 ประเทศในเรื่องการส่งออกแม่บ้าน การเมือง และความร่วมมือด้านความมั่นคง โดยมีสาเหตุจากแม่บ้านฟิลิปปินส์ Mrs. Flor Contemplacion ได้รับโทษประหารชีวิตคดีฆาตกรรมแม่บ้านฟิลิปปินส์ Ms. Delia Maga และลูกชายนายจ้างชาวสิงคโปร์ Nicholas Huang อายุ 3 ปี ต่อมา Mrs. Flor ได้ยื่นอุทธรณ์ขอต่อศาลสิงคโปร์ให้พิจารณาคดีอีกครั้งหนึ่ง โดยเธออ้างว่าเธอถูกใส่ร้ายจากนายจ้างท้ายที่สุดศาลสิงคโปร์ได้ปฏิเสธคำร้องขอดังกล่าว และพิจารณาให้ประหารชีวิตในวันที่ 17 มีนาคม 1995 โดย Mrs. Flor ถูกแขวนคอร่วมกับนักโทษคดียาเสพติด หลังจากการประหารชีวิตทำให้

⁵⁸ A Singapore Government, "Employment rules for foreign domestic workers (FDWs)," 2021, accessed May, 17 2020 <https://www.mom.gov.sg/passes-and-permits/work-permit-for-foreign-domestic-worker/employers-guide/employment-rules>. (accessed on 29 May, 2021).

⁵⁹ TAN, "Managing female foreign domestic workers in Singapore: Economic pragmatism, coercive legal regulation, or human rights," 11. (accessed on 29 May, 2021).

ประชาชน และกลุ่มภาคประชาสังคมในฟิลิปปินส์ออกมาประท้วงรัฐบาลสิงคโปร์ต่อการตัดสินใจที่โหดร้ายทารุณ และประณามการทำงานของประธานาธิบดีรามอสของฟิลิปปินส์ และการทำงานของเจ้าหน้าที่สถานทูตฟิลิปปินส์ในสิงคโปร์ที่ไม่ได้เข้าร่วมการพิจารณาคดี Mrs. Flor ทั้งนี้ แรงจูงใจที่ทำให้ประชาชนฟิลิปปินส์ออกมาประท้วงนั้น มาจากความเชื่อว่า Mrs. Flor ถูกใส่ร้ายจากรัฐบาลสิงคโปร์ รวมทั้งที่ผ่านมามีแม่บ้านฟิลิปปินส์ที่ทำงานในต่างประเทศ มักประสบปัญหาถูกละเมิดสิทธิแรงงานจากนายจ้างมาโดยตลอด จึงทำให้ประชาชนฟิลิปปินส์มีความเห็นอกเห็นใจต่อ Mrs. Flor เป็นอย่างยิ่ง

ดังนั้น การประท้วงและประณามอย่างท่วมท้น ทำให้ต่อมาประธานาธิบดีรามอสได้ดำเนินการดังต่อไปนี้⁶⁰ รัฐบาลฟิลิปปินส์ลดระดับตำแหน่งเจ้าหน้าที่ทางการทูตฟิลิปปินส์ในสิงคโปร์ เพื่อนำมาสอบสวนในกระบวนการยุติธรรมในประเทศฟิลิปปินส์ นอกจากนี้ เดือนเมษายน ปี 1995 สิงคโปร์ได้เลื่อนการเยือนของนายกรัฐมนตรีสิงคโปร์โกว โจ๊กโตง ที่จะไปเยือน ณ กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ และในเดือนกรกฎาคม ปีเดียวกันนั้น รัฐบาลฟิลิปปินส์ได้เลื่อนการซ้อมรบร่วมทางเรือกับสิงคโปร์ออกไปเช่นกัน⁶¹ และปี 1995 รัฐบาลฟิลิปปินส์ได้หยุดส่งแม่บ้านไปสิงคโปร์ชั่วคราว เหตุการณ์ดังกล่าวกระทบต่อจิตใจของชาวฟิลิปปินส์ และเป็นการลงโทษที่รุนแรงเกินกว่าจะยอมรับได้ กอปรกับความเคลือบแคลงใจต่อความไม่โปร่งใสในการพิจารณาคดีแม่บ้านฟิลิปปินส์ จึงเป็นแรงผลักดันให้เกิดการประท้วงและประณามทั้งรัฐบาลฟิลิปปินส์ และรัฐบาลสิงคโปร์ ดังนั้น สะท้อนให้เห็นว่าปัญหาการตัดสินใจลงโทษแม่บ้านฟิลิปปินส์ในสิงคโปร์ สามารถยกระดับกลายเป็นความขัดแย้งต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้

การหยุดส่งแม่บ้านฟิลิปปินส์จากเหตุการณ์ดังกล่าว ทำให้อินโดนีเซียกลายเป็นประเทศที่ส่งออกแม่บ้านในสิงคโปร์เป็นอันดับหนึ่งในเวลาต่อมา ทั้งนี้ สภาพการจ้างงานของแม่บ้านต่างชาติในประเทศสิงคโปร์ยังไม่ได้ปรับปรุงให้มีมาตรฐาน แม่บ้านอินโดนีเซียจึงต้องเสี่ยงต่อการถูกเอารัดเอาเปรียบ และความรุนแรงจากนายจ้างไม่ต่างจากประสบการณ์ที่แม่บ้านฟิลิปปินส์เคยเผชิญ

⁶⁰ SOCIALIST REVIEW, "Domestic violence," no. 189 (September 1995),

<http://pubs.socialistreviewindex.org.uk/sr189/bakan.htm>. (accessed on 29 May, 2021).

⁶¹ Brenda S. A. Yeoh, Huang, Shirlena, and III, Joaquin Gonzalez, "Migrant Female Domestic Workers:

Debating the Economic, Social and Political Impacts in Singapore," *The International Migration Review* 33 (1999): 128-31, <https://www.jstor.org/stable/2547324>. (accessed on 29 May, 2021).

โดยพิจารณาจากเหตุการณ์ความรุนแรงจากนายจ้างที่รับรู้ในวงกว้างของสังคม และบางเหตุการณ์ก่อให้เกิดการหยุดส่งออกแม่บ้านอินโดนีเซียชั่วคราว

ในปี 1997 หนังสือพิมพ์ The Straits Times ได้รายงานเหตุการณ์การใช้ความรุนแรงต่อแม่บ้านอินโดนีเซียเป็นเวลากว่า 5 เดือน โดยบุตรของนายจ้างที่ยังเป็นเยาวชน กระนั้นแม่บ้านได้ส่งเสียงร้องจากการถูกทรมาณของนายจ้าง แต่กลับถูกเพิกเฉยจากผู้พักอาศัยใกล้เคียง โดยเหตุการณ์นี้เกิดเมื่อวันที่ 12 ก.ค. 1997 Ms. Hartati Ali Sodikun อายุ 15 ปี แม่บ้านอินโดนีเซียถูกนายจ้างเขียน ตี และให้อุดอาหาร อีกทั้งบุตรของนายจ้างที่อายุ 13 ปีได้บังคับให้แม่บ้านคนดังกล่าวกินกินอุจจาระสุนัขเป็นจำนวน 2 ครั้ง เนื่องจากเธอไม่ได้ทำความสะอาดพื้นที่ที่สุนัขขับถ่าย ตลอดเวลาที่ผ่านมเธอสั่งเสียงร้องจากการถูกทรมาณ โดยคาดว่าผู้พักอาศัยโดยรอบจะต้องได้ยิน แต่ไม่มีความช่วยเหลือใดๆเกิดขึ้น จนเวลาผ่านไป 5 เดือน คนขับรถของนายจ้างจึงได้พาเธอไปส่งที่สถานทูตอินโดนีเซียในประเทศสิงคโปร์ และดำเนินคดีต่อนายจ้างและบุตรของนายจ้างดังกล่าว โดยศาลลงโทษให้จำคุก 19 เดือน และเสียค่าปรับในข้อหาทำร้ายร่างกายเป็นจำนวน 37,500 ดอลลาร์สิงคโปร์⁶²

เหตุการณ์ดังกล่าวเป็นที่สนใจในสังคม ทำให้ประชาชนอินโดนีเซีย และประชาชนสิงคโปร์ โกรธเคืองนายจ้าง และรัฐบาลสิงคโปร์ที่ไม่กำหนดระเบียบคุ้มครองแม่บ้านข้ามชาติให้มีมาตรฐาน ดังนั้นวันที่ 22 กันยายน 1997 สำนักข่าวแห่งชาติชาวอินโดนีเซีย รายงานว่ารัฐมนตรีกระทรวงแรงงานอินโดนีเซียได้แถลงการณ์หยุดส่งออกแม่บ้านอินโดนีเซียมายังประเทศสิงคโปร์ชั่วคราว และแจ้งให้หน่วยจัดหางานอินโดนีเซียในสิงคโปร์ทราบ โดยรัฐบาลอินโดนีเซียจะกลับมาส่งออกแม่บ้านอีกครั้ง จนกว่ารัฐบาลสิงคโปร์จะจัดปฐมนิเทศให้แก่ นายจ้าง และแม่บ้านข้ามชาติก่อนเข้าทำงานในสิงคโปร์⁶³

เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้คนมองว่าการใช้ความรุนแรงกับแม่บ้านต่างชาติดำเนินการกลายเป็นเรื่องปกติในสังคมสิงคโปร์ โดยผู้ที่ใช้ความรุนแรงเป็นเยาวชน ซึ่งครอบครัวเป็นต้นแบบการใช้

⁶² Ruji Auethavornpipat, "Migrant Worker Rights and Norm Contestation in Southeast Asia " (the degree of Doctor of Philosophy The Australian National University October 2019), 133-34, <https://openresearch-repository.anu.edu.au/bitstream/1885/177009/1/Auethavornpipat%20-%20Submitted%20Thesis%20-%202021%20October%202019.pdf>. (accessed on 29 May, 2021).

⁶³ Michel Jacobsen and Bruun, Ole, *HUMAN RIGHTS AND ASIAN VALUES Contesting National Identities and Cultural Representations in Asia* (London : Curzon Press, 2000), 325. (accessed on 29 May, 2021).

ความรุนแรง อีกทั้งผู้พักอาศัยบริเวณใกล้เคียงไม่ได้แจ้งเตือนไปยังเจ้าหน้าที่ตำรวจแต่อย่างใด ทำให้ประชาชน และรัฐบาลอินโดนีเซียไม่พอใจ นำมาซึ่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างอินโดนีเซียและสิงคโปร์ ดังนั้น จึงเป็นปัญหาเร่งด่วนที่รัฐบาลสิงคโปร์จำเป็นต้องปลูกฝังจิตสำนึกตั้งแต่ระดับเยาวชนขึ้นไปต่อคุณค่าความเท่าเทียมของมนุษย์ และควรส่งเสริมให้ประชาชนชื้อเบาแสการใช้ความรุนแรงในสังคมทุกรูปแบบ หากสังคมสิงคโปร์ยังนิ่งเฉยต่อการใช้ความรุนแรงต่อแม่บ้านต่อไป ประเทศสิงคโปร์จะต้องเผชิญปัญหาอาชญากรรมที่รุนแรงมากขึ้นในสังคม และปัญหาแม่บ้านข้ามชาติจะกลายเป็นปัญหาที่กระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอย่างที่เคยเกิดขึ้นกับประเทศฟิลิปปินส์

นอกจากเหตุการณ์ความรุนแรงจากนายจ้างที่กล่าวไปข้างต้นนั้น พบว่ามีเหตุการณ์แม่บ้านต่างชาติเสียชีวิตจากอุบัติเหตุในระหว่างทำงานบ้าน ในกรณีพลัดตกจากอาคารพักอาศัยที่อยู่ในชั้นสูง เนื่องจากก่อนปี 1997 นั้นรัฐบาลสิงคโปร์ไม่ได้ออกมาตรการบังคับให้นายจ้างชื้อประกันอุบัติเหตุให้แก่แม่บ้านต่างชาติ จึงทำให้เมื่อเกิดการสูญเสียและการบาดเจ็บของแม่บ้านต่างชาติในขณะที่ทำงาน จึงไม่ได้รับการเยียวยาชดเชย โดยสื่อ The Straits Times ได้รายงานสถิติตั้งแต่เดือนมิถุนายน 1998 – ธันวาคม ปี 2001 มีแม่บ้านอินโดนีเซียเสียชีวิตจากการพลัดตกทั้งหมด 43 คน และมีเหตุการณ์แม่บ้านอินโดนีเซียพลัดตกจากชั้นสูง ในเดือนเมษายน ปี 2000 Ms. Winarti อายุ 23 ปี ที่ตกลงมาจากหน้าต่างห้องครัวชั้น 11 โดยมีอาการบาดเจ็บสาหัส และเสียชีวิตในเวลาถัดมา⁶⁴ สะท้อนให้เห็นว่าการละเลยของรัฐบาลสิงคโปร์ต่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทำให้สถิติและเหตุการณ์การเสียชีวิตดังกล่าวมีจำนวนมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหากรัฐบาลสิงคโปร์ออกระเบียบบังคับให้นายจ้างชื้อประกันอุบัติเหตุ จะช่วยคุ้มครองการทำงานของแม่บ้านต่างชาติที่ครอบคลุมกรณีบาดเจ็บ และเสียชีวิต จะมีส่วนช่วยลดสถิติและเหตุการณ์การเสียชีวิตดังกล่าว นอกจากนี้ รัฐบาลสิงคโปร์ควรจัดอบรมการทำงานให้แม่บ้านต่างชาติก่อนเข้าทำงานในสิงคโปร์ เพื่อเตรียมพร้อมต่อสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ไม่คุ้นชิน เพื่อลดอุบัติเหตุจากการพลัดตกในอาคารสูงระหว่างทำงานร่วมด้วย โดยการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจะเสริมสร้างความมั่นใจต่อแม่บ้านต่างชาติ และประเทศที่ส่งออกแม่บ้านในประเทศสิงคโปร์มากขึ้น

⁶⁴ Sinapan Samyodorai, "Migrant Workers: Litany of Abuses," (December 24 , 2001), <http://www.thinkcentre.org/article.php?id=1264>. (accessed on 29 May, 2021).

3) การเคลื่อนไหวของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในประเทศสิงคโปร์ และการประท้วงในประเทศต้นทาง

เหตุการณ์ความรุนแรงที่ปรากฏบนสื่อต่างประเทศอย่างแพร่หลายในปี 1990 -2000 นั้น ทำให้ต่อมาทั้งหน่วยงานรัฐ สื่อ และประเทศต้นทาง ได้ออกมาเคลื่อนไหว ดังนี้ ในปี 1997 รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยของสิงคโปร์ ได้ออกมาเตือนนายจ้างไม่ให้ใช้ความรุนแรงต่อแม่บ้านต่างชาติ เพื่อสร้างภาพลักษณ์ของสิงคโปร์ โดยที่ผ่านมานั้นนายจ้างสิงคโปร์มักใช้ความรุนแรงต่อแม่บ้านต่างชาติที่มีสถานะด้อยกว่าในสังคม จะนำมาซึ่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ในเชิงทวิภาคีในหลายมิติ⁶⁵ อย่างไรก็ตาม เมื่อวิเคราะห์ปัญหาการละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาตินั้น พบว่า รัฐบาลสิงคโปร์เป็นต้นเหตุให้เกิดการละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติ เนื่องจากรัฐบาลสิงคโปร์เป็นผู้มีบทบาทต่อการออกนโยบายและมาตรการสภาพการจ้างงานแม่บ้านข้ามชาติให้มีประสิทธิภาพ อีกทั้ง ในช่วงปี 2000 สื่อสิงคโปร์หลายสำนักได้เผยแพร่ปัญหาการละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติในสังคมสิงคโปร์ จึงเป็นการกระตุ้นให้เกิดความไม่พอใจ และเล็งเห็นถึงปัญหาความรุนแรงที่แม่บ้านข้ามชาติทั้งในและต่างประเทศ⁶⁶ นอกจากนี้ ตั้งแต่ปี 1990 เป็นต้นมา การเรียกร้องของประเทศต้นทางประเทศฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซียให้มีความร่วมมือเชิงทวิภาคีกับสิงคโปร์ในการคุ้มครองแม่บ้านข้ามชาติ แต่ถูกปฏิเสธจากรัฐบาลสิงคโปร์⁶⁷ โดยไม่เคยปรากฏเอกสารสัญญาและการหารืออย่างเป็นทางการ

4) การตอบสนองของรัฐบาลสิงคโปร์

ปัญหาและการกดดันที่รุนแรงมากขึ้นจากต่างประเทศ และภายในประเทศ จึงทำให้รัฐบาลสิงคโปร์ปรับปรุงสภาพการจ้างงาน และมาตรการการลงโทษผู้ทำผิดในปัญหาการละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติ ดังนี้ (1) เหตุการณ์แม่บ้านต่างชาติเสียชีวิตจากอุบัติเหตุในระหว่างทำงานบ้าน โดยเฉพาะการพลัดตกจากอาคารพักอาศัยที่อยู่ในชั้นสูงส่งผลให้ในปี 1997 รัฐบาลสิงคโปร์ได้กำหนดในพระราชบัญญัติการว่าจ้างแรงงานต่างชาติ(The Employment of Foreign Manpower Act 1990) เรื่องประกันอุบัติเหตุ โดยให้นายจ้างสิงคโปร์ต้องซื้อประกันอุบัติเหตุให้แม่บ้านข้ามชาติ

⁶⁵ Business Standard, "The Handmaids Tale In Singapore " *business-standard* January 27, 2013, https://www.business-standard.com/article/specials/the-handmaids-tale-in-singapore-198050201018_1.html. (accessed on 29 May, 2021).

⁶⁶ TAN, "Managing female foreign domestic workers in Singapore: Economic pragmatism, coercive legal regulation, or human rights," 21-22. (accessed on 29 May, 2021).

⁶⁷ Jacobsen and Bruun, *HUMAN RIGHTS AND ASIAN VALUES Contesting National Identities and Cultural Representations in Asia*. (accessed on 29 May, 2021).

จำนวน 10,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ นอกจากนี้ (2) เหตุการณ์นายจ้างสิงคโปร์ใช้ความรุนแรงต่อแม่บ้านข้ามชาตินั้น ทำให้รัฐบาลสิงคโปร์เพิ่มมาตรการการลงโทษในประมวลกฎหมายอาญามาตรา 73 วรรค 1 ระบุการลงโทษต่อนายจ้างที่ถูกตัดสินว่ามีความผิดต่อแรงงานแม่บ้าน ซึ่งต้องได้รับโทษเป็น 1.5 เท่า เป็นต้น⁶⁸

จึงกล่าวได้ว่า ในช่วงปี 1990 - 2000 พบว่า รัฐบาลอินโดนีเซียเสนอข้อเรียกร้องมายังรัฐบาลสิงคโปร์ 2 ประเด็น คือ (1) การทำข้อตกลงทวิภาคีในการคุ้มครองแม่บ้านข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์ แต่ไม่เคยปรากฏเอกสารสัญญาและการหารืออย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม และ (2) การจัดปฐมนิเทศให้แก่ นายจ้าง และแม่บ้านข้ามชาติก่อนเข้าทำงานในสิงคโปร์ เพื่อเพิ่มมาตรการการคุ้มครองต่อแม่บ้านข้ามชาติ และในส่วนของรัฐบาลสิงคโปร์ตอบสนองต่อการจัดการปัญหาละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติอย่างจำกัด ถึงแม้รัฐบาลสิงคโปร์จะกำหนดให้นายจ้างจ่ายค่าประกันอุบัติเหตุ และการเพิ่มมาตรการการลงโทษต่อนายจ้างที่กระทำผิด แต่ไม่ปรากฏนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวกับสวัสดิการขั้นพื้นฐาน อาทิ วันหยุด ค่าจ้าง การพักอาศัย ประกันสุขภาพต่อแม่บ้านข้ามชาติ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญต่อการละเมิดสิทธิแรงงานแม่บ้าน นอกจากนี้ การหลีกเลี่ยงการทำข้อตกลงทวิภาคีของประเทศต้นทางประเด็นการคุ้มครองแม่บ้านข้ามชาตินั้น มีเหตุผลที่จะเป็นข้อผูกมัดให้รัฐบาลสิงคโปร์ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขระหว่างประเทศ โดยการตอบสนองของรัฐบาลสิงคโปร์ ซึ่งมุ่งเน้นการแก้ไขระเบียบและมาตรการภายใน โดยไม่ต้องดำเนินการตามข้อตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศต้นทาง

อีกทั้ง การตอบสนองในเชิงกีดกันของรัฐบาลประเทศต้นทาง และบทบาทของสถานทูตหรือสถานกงสุลประจำการในประเทศสิงคโปร์ เช่น การกีดกันของรัฐบาลฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย มักจะเกิดขึ้นเมื่อประชาชนในประเทศของตนออกมาประท้วงต่อเหตุการณ์ความรุนแรงของแม่บ้าน จึงส่งผลให้รัฐบาลประเทศต้นทางกดดันมายังรัฐบาลสิงคโปร์ เห็นได้ ในปี 1997 กรณี Ms. Hartati Ali Sodikun แม่บ้านอินโดนีเซียถูกทำร้ายจากผู้เยาว์ และนายจ้างสิงคโปร์ ทำให้มีการกีดกันจากประชาชน ส่งผลต่อการแถลงการณ์ของรัฐมนตรีกระทรวงแรงงานอินโดนีเซียได้กดดันหยุดส่งแม่บ้านชั่วคราว และให้รัฐบาลสิงคโปร์ปรับปรุงสภาพการจ้างงานแม่บ้านข้ามชาติให้ดีขึ้น นอกจากนี้ ยังพบว่าบทบาทของสถานทูตหรือสถานกงสุลประจำประเทศสิงคโปร์ เป็นสถานที่ให้ความช่วยเหลือแม่บ้านข้ามชาติในสิงคโปร์

⁶⁸ Dodgson, "Foreign Domestic Workers in Singapore: Social and Historical Perspectives," 6. (accessed on 29 May, 2021).

ดังนั้น ปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานแม่บ้านข้ามชาติในสิงคโปร์ในช่วงปี 1990 - 2000 ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของสิงคโปร์ในการเป็นประเทศที่ใช้ความรุนแรงต่อชาวต่างชาติที่มีสถานะด้อยในสังคม และการบริหารจัดการคุ้มครองแรงงานต่างชาติที่ไม่ประสิทธิภาพ นำมาซึ่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ในเชิงทวิภาคีประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศอินโดนีเซียในประเด็นแม่บ้านข้ามชาติ แม่บ้านข้ามชาติต้องเผชิญความเสี่ยงและความรุนแรงในการเข้ามาทำงานในประเทศสิงคโปร์ จึงทำให้ประชาชน รัฐบาลประเทศต้นทางไม่พอใจ นำไปสู่การยุติการส่งออกแม่บ้านชั่วคราว อีกทั้งปัญหาดังกล่าวยังก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในมิติอื่น ทั้งเรื่องการเมือง และความร่วมมือระหว่างประเทศ

3.2.2 ช่วงที่ 2 ปี 2000 - 2010

ปัญหาการละเมิดแม่บ้านข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์ที่ยังคงเกิดขึ้นสืบเนื่องต่อมา โดยมีสาเหตุหลักจากการขาดสวัสดิการขั้นพื้นฐาน และมีเหตุการณ์ที่รุนแรงมากขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อแม่บ้านข้ามชาติ โดยช่วงที่ 2 ปี 2000 - 2010 นั้นจะกล่าวถึง (1) สภาพการจ้างงานของแม่บ้านข้ามชาติที่นำไปสู่ (2) เหตุการณ์ละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติที่สะท้อนความรุนแรง และการกดดันจากประเทศต้นทางประเทศอินโดนีเซีย อีกทั้ง (3) การเคลื่อนไหวของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในประเทศสิงคโปร์ การประท้วงในประเทศต้นทาง และองค์กรสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ที่นำไปสู่ (4) การตอบสนองของรัฐบาลสิงคโปร์ต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้างงาน และมาตรการการลงโทษ

1) สภาพการจ้างงานในประเทศสิงคโปร์

ที่ผ่านมา รัฐบาลสิงคโปร์ได้พยายามแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติ ทั้งเรื่องมาตรการการลงโทษนายจ้างที่ใช้ความรุนแรง และการบังคับให้นายจ้างซื้อประกันอุบัติเหตุคุ้มครองแม่บ้านข้ามชาติ อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงดังกล่าวยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาสวัสดิการพื้นฐานของแม่บ้านข้ามชาติ ที่นำไปสู่การใช้ความรุนแรงต่อแม่บ้านข้ามชาติให้สำเร็จได้ จึงยังคงเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศสิงคโปร์ โดยในปี 1997 รัฐบาลสิงคโปร์ได้กำหนดในพระราชบัญญัติการว่าจ้างแรงงานต่างชาติ (The Employment of Foreign Manpower Act 1990) เรื่องประกันอุบัติเหตุ โดยให้นายจ้างสิงคโปร์ต้องซื้อประกันอุบัติเหตุให้แม่บ้านข้ามชาติจำนวน 10,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ อีกทั้งในปี 1998 รัฐบาลสิงคโปร์ได้เพิ่มมาตรการการลงโทษในประมวลกฎหมายอาญามาตรา 73 วรรค 1 ต่อนายจ้างที่ใช้ความรุนแรงต่อแม่บ้านข้ามชาติ ซึ่งต้องได้รับโทษเป็น 1.5 เท่าของโทษคดี

อาชญากรรม อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงดังกล่าว ยังไม่สามารถลดปัญหาการละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติทุกรูปแบบในประเทศสิงคโปร์ โดยมีสาเหตุสำคัญมาจากพระราชบัญญัติการว่าจ้างแรงงานต่างชาติ (The Employment of Foreign Manpower Act 1990) ไม่สอดคล้องต่อมาตรฐาน ILO และไม่ครอบคลุมสวัสดิการขั้นพื้นฐาน ดังนี้ (1) พระราชบัญญัติการว่าจ้างแรงงานต่างชาติ ปี 1990 ไม่ได้ระบุสวัสดิการขั้นพื้นฐาน อาทิ เงื่อนไขการจ้างงาน ค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงานให้แก่แม่บ้านข้ามชาติอย่างครอบคลุม (2) การบังคับให้แม่บ้านข้ามชาติต้องพักอาศัยกับนายจ้าง ทำให้เสี่ยงต่อการถูกละเมิดจากนายจ้างได้ตลอดเวลา ซึ่งระบุในพระราชบัญญัติการว่าจ้างแรงงานต่างชาติ (The Employment of Foreign Manpower Act 1990)

2) เหตุการณ์ละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์

ทั้งนี้ สภาพการจ้างงานที่ไม่คุ้มครองแม่บ้านข้ามชาติข้างต้น จึงทำให้ปัญหาการละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์ยังคงเกิดขึ้น และมีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น โดยต่อไปนี้จะนำเสนอเหตุการณ์การเรียกร้องสวัสดิการขั้นพื้นฐานจากแม่บ้านข้ามชาติ การใช้ความรุนแรงจากการกระทำของนายจ้างที่ส่งผลกระทบต่อแม่บ้านข้ามชาติ และนายจ้างสิงคโปร์ เพื่อชี้ให้เห็นสถานการณ์อันน่าห่วงกังวลต่อมิติแม่บ้านข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์ โดยจะสะท้อนท่าทีของรัฐบาลสิงคโปร์ต่อการจัดการปัญหาการละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติได้เป็นอย่างดี ดังนี้

ในช่วงเดือนมกราคม - มิถุนายน ปี 2001 เหตุการณ์ประท้วงของแรงงานข้ามชาติ และแม่บ้านข้ามชาติ ที่กระทรวงแรงงานประเทศสิงคโปร์ เพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมต่อกรณีการไม่ได้รับเงินเดือนจากนายจ้าง และการถูกให้ออกจากงาน กรณีแม่บ้านข้ามชาติเกิดการตั้งครรภ์ โดยมีเจตนาเพื่อกระตุ้นให้รัฐบาลสิงคโปร์เล็งเห็นถึงปัญหา และยังสะท้อนความบกพร่องของภาครัฐที่ไม่กำหนดสวัสดิการขั้นพื้นฐานที่เป็นรูปธรรม โดยพบว่ามีการประท้วงจากแรงงานต่างชาติ และแม่บ้านข้ามชาติจำนวน 2,600 คนที่กระทรวงแรงงานประเทศสิงคโปร์ กลุ่มผู้ร้องเรียนดังกล่าวได้เรียกร้องกรณีนายจ้างไม่จ่ายเงินเดือน และค่าล่วงเวลาการทำงาน นอกจากนี้กรณีการบังคับให้แม่บ้านข้ามชาติต้องตรวจครรภ์ทุก 2-3 เดือนจากกระทรวงแรงงานสิงคโปร์ โดยหากปรากฏผลตั้งครรภ์ แม่บ้านข้ามชาติจะเข้าสู่กระบวนการส่งตัวกลับประเทศต้นทางทันที โดยจะถูกยกเลิกการจ้างงานในประเทศสิงคโปร์ และไม่ได้รับค่าชดเชยในการออกจากงาน ปัญหาดังกล่าวจึงทำให้เกิดการประท้วง

เพื่อสะท้อนปัญหามายังกระทรวงแรงงานประเทศสิงคโปร์ให้รับทราบ และหาทางแก้ไข⁶⁹ จึงกล่าวได้ว่า แรงงานข้ามชาติ และแม่บ้านข้ามชาติในสิงคโปร์จำนวนมากต้องเผชิญต่อความไม่เป็นธรรมในสวัสดิการขั้นพื้นฐาน โดยกลุ่มแรงงานข้ามชาติจำเป็นต้องได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานจากภาครัฐ อีกทั้งกรณีการตั้งครุฑแม่บ้านจะต้องเสียประโยชน์จากการถูกยกเลิกการจ้างงาน และไม่ได้รับค่าชดเชยใดๆ

นอกจากนี้ เหตุการณ์แม่บ้านอินโดนีเซียฆาตกรรมนายจ้างสิงคโปร์ เนื่องมาจากแม่บ้านไม่ได้รับสวัสดิการขั้นพื้นฐานจากนายจ้าง และถูกใช้ความรุนแรงมาอย่างต่อเนื่อง จึงนำไปสู่การบันดลโทษทำให้ นายจ้างถึงแก่ความตาย โดยศาลสิงคโปร์ได้พิพากษาให้ผู้กระทำความผิดในลักษณะเดียวกันอยู่ในระหว่างการจำคุกเพื่อรอประหารชีวิต โดยตั้งแต่ปี 2002 -2004 มีเหตุการณ์แม่บ้านอินโดนีเซียในประเทศสิงคโปร์บันดลโทษฆาตกรรมนายจ้างสิงคโปร์จำนวน 5 ราย โดยศาลสิงคโปร์มักตัดสินให้มีการลงโทษประหารชีวิต ซึ่งปมการก่อเหตุส่วนใหญ่เกิดจากการถูกทำร้ายร่างกายจากนายจ้าง ที่เป็นแรงผลักดันให้ก่อเหตุฆาตกรรม สะท้อนผ่านเหตุการณ์ในปี 2003 สื่อ The Straits Times ได้รายงานเหตุการณ์แม่บ้านอินโดนีเซีย Ms, Sundarti Suprianto อายุ 23 ปี ถูกอดอาหารและมักถูกทำร้ายร่างกายเมื่อนายจ้างไม่พอใจ โดยสาเหตุที่ทำให้เกิดการฆาตกรรมนั้น เนื่องจากตั้งแต่เธอเริ่มทำงาน นายจ้างไม่ให้เธอทานอาหารมาเป็นเวลา 2 วัน โดยนายจ้างบังคับให้แม่บ้านอินโดนีเซียดื่มแต่น้ำเปล่าแทนอาหาร ด้วยความไม่ไหวไหวแม่บ้านอินโดนีเซียจึงได้ร้องขออาหารจากนายจ้าง ทำให้นายจ้างไม่พอใจ และบังคับให้แม่บ้านอินโดนีเซียรับประทานอุจจาระสุนัขแทน อีกทั้งในระหว่างการทำงานบ้าน เมื่อเธอทำให้นายจ้างไม่พอใจ เธอมักจะถูกทำร้ายร่างกายเสมอ จนกระทั่งวันที่ 28 พฤษภาคม 2002 แม่บ้านอินโดนีเซียถูกกดดันจากการทำร้ายร่างกาย และการอดอาหารจากนายจ้าง มาโดยตลอด จึงนำไปสู่การทะเลาะวิวาทระหว่างนายจ้างสิงคโปร์ และแม่บ้านอินโดนีเซียอย่างรุนแรง จนกระทั่งแม่บ้านอินโดนีเซียได้ใช้มีดแทงไปที่คอนายจ้าง และลูกสาวของนายจ้างตกเป็นเหยื่อระหว่างการต่อสู้ จนเสียชีวิต ต่อมาแม่บ้านอินโดนีเซียได้จุดไฟเผาอาคารพักอาศัยที่มีศพของนายจ้าง และลูกนายจ้างอยู่ข้างในอาคาร โดยเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้ศาลสิงคโปร์ตัดสินลงโทษให้มีการจำคุกระหว่างรอการประหารชีวิต ต่อมา ในเดือนมีนาคม - เมษายน ปี 2004 องค์กรภาคประชาสังคมในประเทศอินโดนีเซียได้เรียกร้องในการประชุมคณะกรรมการระดับสูงด้านสิทธิมนุษยชน

⁶⁹ Breaking News, "Two Indonesian Domestic Workers Escape the Death Penalty," Think Centre, September 6, 2005, accessed July 19, 2021, <http://www.thinkcentre.org/article.php?id=2643>.

(United Nations Human Rights High Commission session) ณ กรุงเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เรื่องพลเมืองอินโดนีเซียถูกคุกคามด้วยโทษประหารชีวิตในต่างประเทศ อีกทั้ง ในเดือนพฤษภาคม ปี 2004 รัฐมนตรีกระทรวงส่งเสริมสิทธิสตรี และรัฐมนตรีกระทรวงแรงงาน และการอพยพ ของประเทศอินโดนีเซียได้เดินทางไปเยี่ยมแม่บ้านชาวอินโดนีเซียที่ต้องโทษประหารชีวิตด้วย คดีฆาตกรรมนายจ้างจำนวน 5 คนที่เรือนจำประเทศสิงคโปร์ แต่รัฐบาลสิงคโปร์ปฏิเสธไม่ให้รัฐมนตรี ประเทศอินโดนีเซียเข้าเยี่ยมผู้ต้องหา ในท้ายที่สุดรัฐบาลอินโดนีเซียไม่ได้เข้าร่วมสอบสวนแม่บ้าน อินโดนีเซีย 5 คนต่อเหตุจูงใจการฆาตกรรมนายจ้างสิงคโปร์ที่เพิ่มขึ้น จึงทำให้แม่บ้านข้ามชาติไม่ได้ ถ่ายทอดสาเหตุความไม่ยุติธรรมที่แท้จริง และต้องได้รับโทษจากการประหารชีวิต ซึ่งถือเป็นการลงโทษที่ไร้มนุษยธรรมต่อประชาคมโลก⁷⁰

สะท้อนให้เห็นว่า เหตุการณ์การละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์ยกระดับ ความรุนแรงเพิ่มขึ้น และการลงโทษด้วยการประหารชีวิตเป็นวิธีการที่ไร้ซึ่งมนุษยธรรมต่อพลเมือง อินโดนีเซียเกินกว่าเหตุ ทำให้เกิดความไม่พอใจต่อองค์การภาคประชาสังคม และภาครัฐในประเทศ อินโดนีเซีย โดยการยกระดับความรุนแรงปัญหาการละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติที่เพิ่มขึ้นนั้น เนื่องจากความกดดันจากนายจ้าง กอปรกับรัฐบาลสิงคโปร์เป็นต้นเหตุสำคัญที่ไม่กำหนดสวัสดิการขั้น พื้นฐาน จึงทำให้เป็นช่องโหว่นำไปสู่ความรุนแรงที่เพิ่มขึ้น ที่กระทบต่อปัญหาแม่บ้านข้ามชาติ ในประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับประเทศอินโดนีเซียที่รุนแรงมากขึ้น และยังส่งผลกระทบต่อ ความปลอดภัยของชีวิตพลเมืองสิงคโปร์ด้วยเช่นกัน อีกทั้ง การตัดสินการลงโทษด้วยวิธี การประหารชีวิต ทำให้เกิดความไม่พอใจต่อองค์การภาคประชาสังคมประเทศอินโดนีเซียโดยเรียกร้อง ในเวทีการประชุมคณะกรรมาธิการระดับสูงด้านสิทธิมนุษยชน และรัฐมนตรีประจำประเทศ อินโดนีเซียต้องการเข้าไปแลกเปลี่ยนข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในเรือนจำประเทศสิงคโปร์ แต่ถูกปฏิเสธ จากรัฐบาลสิงคโปร์ เนื่องจากการกระทำของรัฐบาลอินโดนีเซียกระทบต่อการรักษาอำนาจอธิปไตย ของประเทศสิงคโปร์ เรื่องการเป็นอิสระจากตัวแสดงภายนอกในการกำหนดนโยบายและระเบียบ ภายในประเทศ ซึ่งรัฐบาลสิงคโปร์ถือว่าอำนาจการตัดสินในการลงโทษต่อแม่บ้านข้ามชาติเป็นอำนาจอ สูงสุดของประเทศสิงคโปร์ อย่างไรก็ตาม ยังสะท้อนให้เห็นว่า รัฐบาลอินโดนีเซียประสบปัญหา

⁷⁰ Wahyu Susilo, "Maids face death penalty," Jul 26, 2007, accessed June 30 2021, <https://www.insideindonesia.org/maids-face-death-penalty>. (accessed on 10 July, 2021).

ความล่าช้าในการแก้ไขปัญหาแม่บ้านอินโดนีเซียที่ถูกละเมิดในต่างประเทศ โดยมักจะเกิดขึ้นเมื่อเกิดการประท้วงของพลเมืองอินโดนีเซีย และขาดการคุ้มครองแม่บ้านข้ามชาติที่ทำงานต่างประเทศ

3) การเคลื่อนไหวของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในประเทศสิงคโปร์ การประท้วงในประเทศต้นทาง และองค์การสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

เหตุการณ์การละเมิดสวัสดิการขั้นพื้นฐาน และการใช้ความรุนแรงต่อแม่บ้านข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์ที่ยกระดับความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น ซึ่งปรากฏบนสื่อต่างประเทศอย่างแพร่หลายในปี 2000 -2010 นั้น สะท้อนให้เห็นว่าประเทศสิงคโปร์กำลังอยู่ในสถานการณ์ที่น่าเป็นห่วงต่อปัญหาแม่บ้านข้ามชาติ ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวจากตัวแสดงในประเทศอินโดนีเซีย อาทิ สื่อในประเทศอินโดนีเซีย การประท้วงจากพลเมืองอินโดนีเซีย เอกอัครราชทูตสิงคโปร์ประจำประเทศอินโดนีเซีย และองค์กรภาคประชาสังคมในประเทศสิงคโปร์ รวมทั้งการรายงานจาก Human Rights Watch องค์การสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ดังนี้

เหตุการณ์การละเมิดสวัสดิการขั้นพื้นฐาน และการใช้ความรุนแรงต่อแม่บ้านอินโดนีเซียในสิงคโปร์ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้ต่อมาเดือนกรกฎาคม ปี 2001 รัฐบาลอินโดนีเซียได้ออกมาตรการหยุดส่งแรงงานชั่วคราวมายังสิงคโปร์ โดย Mrs. Hotma Panjaitan เจ้าหน้าที่อาวุโสจากกระทรวงแรงงานและการอพยพย้ายถิ่นประเทศอินโดนีเซีย ได้ย้ำเตือนว่า รัฐบาลสิงคโปร์ควรเพิ่มมาตรการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ อีกทั้งรัฐบาลอินโดนีเซียได้เพิ่มการติดตาม และเฝ้าระวังเพื่อคุ้มครองแรงงานอินโดนีเซียในต่างประเทศมากยิ่งขึ้น⁷¹ แสดงให้เห็นว่า เหตุการณ์ความรุนแรงทุกรูปแบบที่กระทบต่อความปลอดภัยของแม่บ้านอินโดนีเซียในประเทศสิงคโปร์ ไม่มีพัฒนาการที่ดีขึ้น จึงทำให้รัฐบาลอินโดนีเซียได้กดดันผ่านมาตรการการหยุดส่งแรงงานชั่วคราวมายังประเทศสิงคโปร์ เนื่องจากขาดความเชื่อมั่นต่อการดำเนินงานของรัฐบาลสิงคโปร์ โดยไม่ต้องการส่งแรงงานประเทศของตนเข้ามาเผชิญความเสี่ยงในประเทศสิงคโปร์

ต่อมาในปี 2005 สื่อ The Jakarta Post รายงานว่า ประเทศสิงคโปร์เป็นทุ่งสังหารของแม่บ้านอินโดนีเซีย เนื่องจากข้อมูลเชิงสถิติการเสียชีวิตของแม่บ้านอินโดนีเซียจากสถาบันด้านสิทธิ ECOSOC ในกรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย โดยตั้งแต่ปี 1999 – 2004 มีแม่บ้านอินโดนีเซียเฉลี่ย

⁷¹ REGAN MORRIS, "Foreign Maids Face Dire Conditions in Singapore " *Los Angeles Times*, September 30, 2001 <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-2001-sep-30-mn-51467-story.html>. (accessed on 10 July, 2021).

เดือนละ 1 คนที่เสียชีวิตในประเทศสิงคโปร์ และยังมีเหตุการณ์การทำร้ายร่างกาย และล่วงละเมิดทางเพศต่อแม่บ้านข้ามชาติที่ปรากฏในสื่อประเทศสิงคโปร์ และต่างประเทศมาโดยตลอด⁷² แสดงให้เห็นว่า ข้อมูลเชิงสถิติจากสถาบันด้านสิทธิ ECOSOC และเหตุการณ์ที่ปรากฏบนสื่อสิงคโปร์ และสื่อต่างประเทศเป็นการสะท้อนในสังคมวงกว้าง ดังนั้น ประเทศสิงคโปร์อยู่ในสถานการณ์น่าเป็นห่วงในการแก้ไขปัญหาการใช้ความรุนแรงต่อแม่บ้านข้ามชาติ อีกทั้ง การเรียกร้องของพลเมืองอินโดนีเซียให้ยกเลิกการประหารชีวิตแม่บ้านอินโดนีเซียจำนวน 5 คน คดีฆาตกรรมนายจ้างสิงคโปร์ โดยเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2005 พลเมืองอินโดนีเซีย และองค์กรภาคประชาสังคมในอินโดนีเซีย Kapal Perempuan ร่วมกันออกมาประท้วง ณ สถานทูตสิงคโปร์ประจำอินโดนีเซีย เพื่อกดดันให้รัฐบาลสิงคโปร์ยกเลิกการลงโทษด้วยวิธีการประหารชีวิต และเรียกร้องให้สอบสวนแม่บ้านอินโดนีเซียอีกครั้ง เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงในการก่อเหตุอย่างเป็นธรรมมากกว่านี้ โดยเจ้าหน้าที่สถานทูตสิงคโปร์ประจำอินโดนีเซียได้ออกมารับข้อเรียกร้อง และจะส่งข้อร้องเรียนดังกล่าวไปยังรัฐบาลสิงคโปร์ อย่างไรก็ตาม พวกเขาไม่สามารถระงับโทษประหารชีวิตได้ เนื่องจากการตัดสินเป็นอำนาจสูงสุดของศาลสิงคโปร์ ต่อมา เมื่อวันที่ 6 กันยายน ปี 2005 เกิดเหตุการณ์แม่บ้านอินโดนีเซียต้องโทษด้วยการประหารชีวิตจากการฆาตกรรมนายจ้างเพิ่มขึ้น 1 คน เนื่องจากภาวะกดดันที่ถูกนายจ้างทำร้าย โดยเอกอัครราชทูตอินโดนีเซียประจำสิงคโปร์กำลังประสานความร่วมมือกับกระทรวงแรงงานประเทศสิงคโปร์ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น และได้เน้นย้ำว่ารัฐบาลอินโดนีเซียกำลังปรับปรุงความพร้อมของแม่บ้านอินโดนีเซียเพื่อเตรียมเข้ามาทำงานในประเทศสิงคโปร์ และเรียกร้องให้นายจ้างสิงคโปร์ปฏิบัติต่อแม่บ้านอินโดนีเซียด้วยความเป็นธรรม⁷³ สะท้อนให้เห็นว่า มีเหตุการณ์แม่บ้านอินโดนีเซียฆาตกรรมนายจ้างสิงคโปร์เพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่น่าหวงกังวลทั้งแม่บ้านอินโดนีเซีย และนายจ้างสิงคโปร์ จึงทำให้ตัวแทนจากรัฐบาลสิงคโปร์และรัฐบาลอินโดนีเซียควรให้ความสำคัญต่อมูลเหตุจูงใจในการก่อคดีฆาตกรรม เพื่อให้ปัญหาดังกล่าวได้รับการแก้ไขที่ต้นเหตุ

⁷² Sandra Lee McKay, "Globalization, localization and language attitudes: the case of "foreign workers" in Singapore," *Multilingual Education* (May15 , 2013), <https://doi.org/10.1186/2191-5059-3-3>. (accessed on 10 July, 2021).

⁷³ Breaking News, "Two Indonesian Domestic Workers Escape the Death Penalty." (accessed on 10 July, 2021).

นอกจากนี้ การเคลื่อนไหวขององค์กรภาคประชาสังคมในประเทศสิงคโปร์มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนสภาพการจ้างงานของแม่บ้านข้ามชาติในห้วงเวลาถัดไป ดังนี้ (1) ในปี 2003 องค์กร TRANSIENT WORKERS COUNT TOO หรือ TWC2 ต้องการสร้างการตระหนักรู้ในสังคมสิงคโปร์เพื่อลดเหตุการณ์การใช้ความรุนแรงต่อแม่บ้านข้ามชาติ จึงได้แสดงออกจุกยื่นชัดเจนในการจัดกิจกรรมในวันยุติความรุนแรงต่อสตรีสากลในประเทศสิงคโปร์ ในวันที่ 25 พฤศจิกายน 2003⁷⁴ โดยเป็นองค์กรภาคประชาสังคมกลุ่มแรกที่เคลื่อนไหวผ่านกิจกรรมเรื่องการยุติการใช้ความรุนแรงต่อสตรีในประเทศสิงคโปร์ และเป็นประเด็นใหม่ที่สร้างการตระหนักรู้ในสังคมสิงคโปร์ ต่อมา (2) เดือนมีนาคม ปี 2007 องค์กร AWARE ได้รายงานต่อคณะกรรมการแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี (UN Committee on Eliminations of Discriminations against Women) เรียกร้องให้รัฐบาลสิงคโปร์ทบทวนนโยบายแม่บ้านข้ามชาติ โดยเฉพาะ 3 ประเด็นสำคัญ คือ 1. การกำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายเงินเดือนให้แม่บ้านข้ามชาติทุกเดือน 2. การพักอาศัยกับนายจ้างทำให้เสี่ยงต่อการถูกละเมิดจากนายจ้างได้ตลอดเวลา และ 3. การเลือกปฏิบัติระหว่างแม่บ้านข้ามชาติกับแรงงานประเภทอื่นๆ โดยแม่บ้านข้ามชาติจะได้รับการคุ้มครองภายใต้พระราชบัญญัติการว่าจ้างแรงงานต่างชาติ (The Employment of Foreign Manpower Act 1990) ซึ่งแตกต่างจากพระราชบัญญัติการจ้างงาน ปี 1968 (Employment Act 1968) ของแรงงานข้ามชาติที่ระบುವุสวัตติการขั้นพื้นฐาน อาทิ เงื่อนไขการจ้างงาน ค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงานให้แก่แรงงานข้ามชาติไว้อย่างชัดเจน⁷⁵ นอกจากนี้ (3) ในปี 2008 องค์กร AWARE ได้ให้ความช่วยเหลือแม่บ้านข้ามชาติที่ถูกทำร้ายจากนายจ้าง และจัดหาที่พักอาศัยชั่วคราวก่อนดำเนินการขั้นต่อไป อีกทั้งยังพบว่า กลุ่มภาคประชาสังคมในประเทศสิงคโปร์เหล่านี้ มีการดำเนินงานร่วมกับรัฐบาลสิงคโปร์ทำให้เกิดการเจรจาเพื่อสะท้อนเหตุการณ์การละเมิดแม่บ้านข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์โดยเฉพาะ

⁷⁴ Transient Workers Count Too? Lenore T. Lyons, *Transient Workers Count Too? The intersection of citizenship and gender in Singapore's civil society*, University of Wollongong Australia (October 2005), 10-11, <https://ro.uow.edu.au/artspapers>. (accessed on 10 July, 2021).

⁷⁵ Association of Women, *CEDAW Shadow Report by the Association of Women for Action & Research (AWARE)* (Block 5 Dover Crescent #01-22 Singapore, May 2007), 32-38, https://aware.org.sg/downloads/CEDAW_2007-Report.pdf. (accessed on 10 July, 2021).

และกดดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายและกฎหมายต่อรัฐบาลสิงคโปร์⁷⁶ จึงสะท้อนให้เห็นว่าแม่บ้านข้ามชาติมีโอกาสได้รับความช่วยเหลือเพิ่มมากขึ้นกว่าในอดีต โดยภาคประชาสังคมเป็นตัวแสดงที่เข้าถึงแม่บ้านข้ามชาติ และมีอิทธิพลในการเจรจาต่อรัฐบาลสิงคโปร์ประเด็นการละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์

นอกจากนี้ ในปี 2005 Human Rights Watch องค์กรสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศได้จัดทำรายงาน Maid to Order : Ending Abuses against Migrant Domestic Workers in Singapore โดยได้ยื่นข้อเสนอให้รัฐบาลสิงคโปร์ควรปรับปรุงกฎหมายการคุ้มครองแม่บ้านข้ามชาติให้เกิดความเท่าเทียมในสังคมมากยิ่งขึ้น และควรกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติทุกรูปแบบ รวมทั้งควรสร้างกลไกในการป้องกัน ติดตาม และช่วยเหลือกรณีถูกละเมิดสิทธิในประเทศสิงคโปร์ สะท้อนให้เห็นว่า องค์กรสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ มุ่งหวังว่ารายงาน และข้อเสนอฉบับนี้จะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ดีขึ้น ต่อมาแม่บ้านข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์

4) การตอบสนองของรัฐบาลสิงคโปร์

ปัญหาและการกดดันที่รุนแรงมากขึ้นจากต่างประเทศ และภายในประเทศ จึงทำให้รัฐบาลสิงคโปร์ปรับปรุงสภาพการจ้างงาน และแก้ไขปัญหาการใช้ความรุนแรงต่อแม่บ้านข้ามชาติที่เกิดขึ้น ดังนี้ ในปี 2004 เนื่องจากเหตุการณ์แม่บ้านอินโดนีเซียถูกทำร้ายร่างกายและฆาตกรรมนายจ้าง จึงทำให้กระทรวงแรงงานประเทศสิงคโปร์กำหนดผ่านพระราชบัญญัติบริษัทจัดหางานของประเทศสิงคโปร์ (Employment Agencies Act) โดยระบุให้บริษัทจัดหางานในประเทศสิงคโปร์ต้องได้รับการรับรองจากสมาคมจัดหางานในประเทศสิงคโปร์ AEAS และ CASETrust โดยต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้ (1) บริษัทจัดหางานต้องคุ้มครอง และช่วยเหลือแม่บ้านข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์ โดยเฉพาะเมื่อเกิดข้อพิพาทระหว่างนายจ้าง และแม่บ้านขึ้น (2) การกำหนดให้นายจ้าง และแม่บ้านต้องได้เข้ารับการอบรมโครงการปฐมนิเทศก่อนเริ่มการทำงาน และ (3) หากนายจ้างเปลี่ยนแม่บ้านข้ามชาติมากกว่า 5 คนขึ้นไปติดต่อกัน นายจ้างจะต้องเข้ารับการอบรมโครงการปฐมนิเทศอีกครั้ง โดยหลังจากนั้นหากยังมีการเปลี่ยนแม่บ้านเกิดขึ้น นายจ้างจะถูกห้ามไม่ให้จ้างแม่บ้านข้ามชาติ⁷⁷ สะท้อนให้เห็น

⁷⁶ Yeoh, Goh, and Wee, "Social Protection for Migrant Domestic Workers in Singapore: International Conventions, the Law, and Civil Society Action," 852.(accessed on 10 July, 2021).

⁷⁷ Devasahayam, "Placement and/or protection? Singapore's labour policies and practices for temporary women migrant workers," 54. (accessed on 10 July, 2021).

ว่า รัฐบาลสิงคโปร์ได้เพิ่มความเข้มงวดในการตรวจสอบบริษัทจัดหางานในประเทศสิงคโปร์ให้มีมาตรฐานมากยิ่งขึ้น และต้องการให้เข้ามาช่วยเหลือการดำเนินงานของภาครัฐ เพื่อลดเหตุการณ์ความรุนแรงต่อแม่บ้านข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์

ต่อมา ในปี 2005 เนื่องจากปัญหาแม่บ้านข้ามชาติไม่ได้รับสวัสดิการขั้นพื้นฐาน จึงเกิดการประท้วงมายังกระทรวงแรงงานสิงคโปร์ ส่งผลให้รัฐบาลสิงคโปร์ได้กำหนดในพระราชบัญญัติการว่าจ้างแรงงานต่างชาติ (The Employment of Foreign Manpower Act 1990) เรื่องเงื่อนไขเกี่ยวกับการจ้างงาน 3 ประเด็น ดังนี้ (1) นายจ้างต้องจ่ายเงินเดือนให้แม่บ้านทุกๆเดือน (2) ห้ามนายจ้างทำร้ายร่างกาย และเอารัดเอาเปรียบต่อแม่บ้านข้ามชาติทุกรูปแบบ โดยได้กำหนดบทลงโทษสำหรับความผิดทั่วไปตามพระราชบัญญัติการว่าจ้างแรงงานต่างชาติระบุว่า หากนายจ้างฝ่าฝืนเงื่อนไขทั้ง 2 ข้อ นายจ้างจะต้องถูกจำคุกไม่เกิน 6 เดือน และปรับ 5,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ รวมทั้งจะถูกเพิกถอนใบอนุญาตจ้างแม่บ้าน และห้ามจ้างแม่บ้านข้ามชาติอีกต่อไป และ (3) การปรับอายุขั้นต่ำของแม่บ้านข้ามชาติเพิ่มขึ้นจาก 18 ปี เป็น 23 ปี โดยเหตุการณ์ที่แม่บ้านถูกทำร้ายร่างกายนั้น พบว่า แม่บ้านส่วนใหญ่มีอายุน้อย จึงส่งผลต่อประสบการณ์ในการตัดสินใจ แก้ไขปัญหาการถูกทำร้ายร่างกาย และเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้าง

ในปี 2006 ที่ผ่านมานั้นมีแม่บ้านข้ามชาติหลายรายที่ถูกอดอาหารจากการบังคับของนายจ้าง และไม่ได้รับการพักผ่อนให้เพียงพอ ดังนั้น รัฐบาลสิงคโปร์จึงได้กำหนดในพระราชบัญญัติการว่าจ้างแรงงานต่างชาติ (The Employment of Foreign Manpower Act 1990) เรื่องมาตรฐานสัญญาการจ้างงานแม่บ้านข้ามชาติ ดังนี้ (1) แม่บ้านข้ามชาติต้องได้รับประทานอาหารครบ 3 มื้อ (2) แม่บ้านข้ามชาติต้องได้รับการพักผ่อนเป็นเวลาอย่างน้อย 8 ชั่วโมง โดยรัฐบาลต้องการให้แม่บ้านข้ามชาติมีคุณภาพชีวิตที่ดีในประเทศสิงคโปร์⁷⁸

จึงกล่าวได้ว่า ในช่วงปี 2000 – 2010 พบว่าประเทศอินโดนีเซียมีข้อเรียกร้องประเด็นสำคัญ ดังนี้ (1) การยกเลิกการลงโทษด้วยการประหารชีวิตต่อแม่บ้านอินโดนีเซียในประเทศสิงคโปร์ (2) การเพิ่มมาตรการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์ และในส่วนภาคประชาสังคมมีข้อเรียกร้องประเด็นสำคัญ คือ เรื่องการทบทวนนโยบายแม่บ้านข้ามชาติ โดยเฉพาะการกำหนดจ่ายเงินเดือน การพักอาศัยกับนายจ้าง และการเลือกปฏิบัติในประเด็นสวัสดิการขั้นพื้นฐานระหว่าง

⁷⁸ Dodgson, "Foreign Domestic Workers in Singapore: Social and Historical Perspectives," 6. (accessed on 10 July, 2021).

แม่บ้านข้ามชาติ ภายใต้พระราชบัญญัติการว่าจ้างแรงงานต่างชาติดังกล่าว กับแรงงานประเภทอื่นๆ พระราชบัญญัติการจ้างงาน ปี 1968 โดยพบว่า ในห้วงเวลาดังกล่าว รัฐบาลสิงคโปร์ตอบสนองมากขึ้น เนื่องจากการกดดันจากภาคประชาสังคมในประเทศสิงคโปร์ ตัวแสดงต่างๆ ประเทศอินโดนีเซีย และการรายงานของสื่อต่างประเทศ และเวทีระหว่างประเทศต่อปัญหาความรุนแรงต่อแม่บ้านข้ามชาติที่รุนแรงมากขึ้นจากการเสียชีวิตของแม่บ้าน และนายจ้างที่เพิ่มมากขึ้น และการไม่ได้รับสวัสดิการขั้นพื้นฐานที่เป็นธรรม จึงผลักดันให้รัฐบาลสิงคโปร์ตอบสนองโดยเฉพาะการแก้ไขพระราชบัญญัติการว่าจ้างแรงงานต่างชาติ (The Employment of Foreign Manpower Act 1990) ทั้งในเรื่องเงินเดือน การลงโทษนายจ้างที่ทำร้ายร่างกาย อายุการทำงาน การจัดหาอาหาร และเวลาพักผ่อน ซึ่งเป็นสวัสดิการขั้นพื้นฐานของแม่บ้านข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์ โดยการกำหนดสวัสดิการขั้นพื้นฐานที่เป็นรูปธรรม จะลดการหลีกเลี่ยงการไม่ปฏิบัติตามของนายจ้างมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ รัฐบาลสิงคโปร์ได้เพิ่มการตรวจสอบ คุ้มครองแม่บ้านข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ด้วยการยกระดับบริษัทจัดหางานให้มีมาตรฐาน ซึ่งต้องผ่านการรับรองจาก AEAS และ CASETrust โดยรัฐบาลสิงคโปร์ต้องการให้บริษัทจัดหางานเป็นตัวแสดงที่ช่วยเหลืออีกทางหนึ่ง เพื่อคุ้มครองแม่บ้านข้ามชาติที่อยู่ภายใต้บริษัทจัดหางานของตน

ดังนั้น ปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานแม่บ้านข้ามชาติในสิงคโปร์ในช่วงปี 2000 - 2010 มีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น และเป็นที่ยอมรับต่อสังคมในวงกว้าง จึงนำมาซึ่งการกดดันให้เกิดการปรับปรุงทั้งสวัสดิการขั้นพื้นฐาน และการใช้ความรุนแรงต่อแม่บ้านข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์ จากตัวแสดงภายในประเทศ และระหว่างประเทศ สะท้อนให้เห็นว่าในช่วงปี 2000 - 2010 ถึงแม้รัฐบาลสิงคโปร์จะพยายามปรับปรุงการจัดการปัญหาการละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติให้เป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น แต่ปัญหาความรุนแรงที่เพิ่มมากขึ้น ตอกย้ำว่านโยบายและมาตรการภายในของประเทศสิงคโปร์ ถูกกำหนดให้ปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมต่อพลเมืองชาติอื่นที่มีสถานะด้อยในสังคม และมีสภาพสังคมที่ใช้ความรุนแรงเป็นเรื่องปกติในสังคม ซึ่งนอกจากจะส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศต้นทาง อย่างประเทศอินโดนีเซียแล้ว ยังลดทอนความเชื่อมั่นต่อประชาคมโลกที่มีต่อประเทศสิงคโปร์ ในมิติการคุ้มครองพลเมืองชาติอื่นด้วยเช่นกัน

3.2.3 ช่วงที่ 3 ปี 2010 - 2020

ปัญหาการละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์ที่ยังคงเกิดขึ้นสืบเนื่องต่อมา โดยมีสาเหตุหลักจากสภาพการจ้างงานที่ไม่คุ้มครองแรงงานแม่บ้าน และมีเหตุการณ์การใช้ความรุนแรงซึ่งส่งผลกระทบต่อแม่บ้านข้ามชาติ โดยช่วงที่ 3 ปี 2010 - 2020 นั้นจะกล่าวถึง (1) สภาพการจ้างงานของแม่บ้านข้ามชาติที่นำไปสู่ (2) เหตุการณ์ละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติที่สะท้อนความรุนแรงและการกีดกันจากประเทศต้นทางประเทศอินโดนีเซีย อีกทั้ง (3) การเคลื่อนไหวของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในประเทศสิงคโปร์ การประท้วงในประเทศต้นทาง และองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) ที่นำไปสู่ (4) การตอบสนองของรัฐบาลสิงคโปร์ต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้างงาน และมาตรการการลงโทษ เพื่อวิเคราะห์การตอบสนองของรัฐบาลสิงคโปร์ต่อการกีดกันจากรัฐบาลอินโดนีเซีย และกลุ่มภาคประชาสังคมในประเทศสิงคโปร์ และองค์กร ILO

1) สภาพการจ้างงานในประเทศสิงคโปร์

รัฐบาลสิงคโปร์ให้ความสำคัญเพิ่มมากขึ้นต่อการแก้ไขปัญหาการขาดสวัสดิการขั้นพื้นฐานและปัญหาการใช้ความรุนแรงต่อแม่บ้านข้ามชาติ อย่างไรก็ตามปัญหาทั้ง 2 ประเด็น และปัญหาแม่บ้านข้ามชาติที่ประสบอุบัติเหตุในระหว่างการทำงานบนอาคารสูงในประเทศสิงคโปร์ยังคงปรากฏขึ้นในสังคมสิงคโปร์ ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนเป็นปัญหาที่สะสมมาอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น การพิจารณาสภาพการจ้างงาน และมาตรการของประเทศสิงคโปร์ในประเด็นแม่บ้านข้ามชาติเป็นส่วนสำคัญในการทำความเข้าใจปัญหาดังกล่าว โดยมาตรการของรัฐบาลสิงคโปร์ต่อประเด็นแรงงานต่างชาติมีดังนี้ (1) รัฐบาลสิงคโปร์เพิ่มช่องทางการช่วยเหลือต่อแม่บ้านข้ามชาติ ผ่านสมาคมจัดหางานในประเทศสิงคโปร์ ในปี 2004 โดยกระทรวงแรงงานประเทศสิงคโปร์กำหนดผ่านพระราชบัญญัติบริษัทจัดหางานของประเทศสิงคโปร์ (Employment Agencies Act) ให้บริษัทจัดหางานในประเทศสิงคโปร์ต้องได้รับการรับรองจากสมาคมจัดหางานในประเทศสิงคโปร์ AEAS และ CASETrust เพื่อคุ้มครองแม่บ้านข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์⁷⁹ (2) การปรับปรุงเงื่อนไขเกี่ยวกับการจ้างงานในพระราชบัญญัติการว่าจ้างแรงงานต่างชาติ (The Employment of Foreign Manpower Act 1990) เรื่องการจ่ายเงินเดือนแม่บ้านข้ามชาติอย่างต่อเนื่องทุกเดือน (3) การปรับปรุงมาตรฐานสัญญา

⁷⁹ Devasahayam, "Placement and/or protection? Singapore's labour policies and practices for temporary women migrant workers," 13. (accessed on 10 July, 2021).

การจ้างงานแม่บ้านข้ามชาติ เรื่องการจัดหาอาหารให้แม่บ้านข้ามชาติให้ครบ 3 มื้อ และกำหนดให้แม่บ้านข้ามชาติต้องได้รับการพักผ่อนเป็นเวลาอย่างน้อย 8 ชั่วโมงต่อวัน⁸⁰

2) เหตุการณ์ละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์

ทั้งนี้ สภาพการจ้างงานที่ไม่คุ้มครองแม่บ้านข้ามชาติอย่างครอบคลุมในบางประเด็น ทำให้ปัญหาการละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์ยังคงเกิดขึ้น โดยต่อไปนี้จะนำเสนอเหตุการณ์การเรียกร้องสวัสดิการขั้นพื้นฐานจากแม่บ้านข้ามชาติ และการใช้ความรุนแรงของนายจ้างชาวสิงคโปร์ต่อแม่บ้านข้ามชาติ เพื่อชี้ให้เห็นสถานการณ์อันน่าทึ่งกังวลในมิติแม่บ้านข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์ และสะท้อนการตอบสนองของรัฐบาลสิงคโปร์ต่อปัญหาการละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติ ดังนี้

ในปี 2012 สื่อ CBS New ได้รายงานว่าตั้งแต่เดือนมกราคม - พฤษภาคม ปี 2012 มีเหตุการณ์แม่บ้านอินโดนีเซียจำนวน 8 คนเสียชีวิตโดยตกจากอาคารสูงในขณะกำลังเช็ดกระจกในอาคารพักอาศัยของนายจ้าง โดยการเสียชีวิตของแม่บ้านอินโดนีเซียทั้ง 8 คนนั้น มีสาเหตุจากแม่บ้านขาดความรู้เรื่องความปลอดภัยในการทำงานบริเวณพื้นที่เสี่ยง โดยเฉพาะบริเวณระเบียงบนอาคารสูง อีกทั้ง นายจ้างไม่ได้สังเกตเห็นถึงความปลอดภัยในการทำงาน โดยบังคับให้แม่บ้านทำงานบ้านให้คุ้มค่ากับการจ้างงาน จึงทำให้แม่บ้านไม่สามารถปฏิเสธการทำงานที่เป็นอันตรายดังกล่าวได้ เหตุการณ์การดังกล่าวได้สร้างความไม่พอใจต่อประเทศอินโดนีเซีย โดย Mr. Sukmo Yuwono อัครราชทูตที่ปรึกษาอินโดนีเซียประจำประเทศสิงคโปร์ ได้กล่าวว่า การเสียชีวิตของแม่บ้านอินโดนีเซียเป็นเรื่องน่าเศร้า และไม่ควรมีแม่บ้านข้ามชาติเสียชีวิตจากเหตุการณ์ดังกล่าว ซึ่งก่อนที่แม่บ้านอินโดนีเซียจะเข้ามาทำงานในประเทศสิงคโปร์ พวกเขาทราบอยู่แล้วว่าต้องเผชิญกับความเสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์ แต่เพื่อแลกกับค่าตอบแทนทำให้พวกเขามีความจำเป็นต้องเข้ามาทำงานในประเทศสิงคโปร์ ทั้งนี้ ศาลสิงคโปร์ลงโทษนายจ้างที่มีส่วนรับผิดชอบ กรณีที่แม่บ้านเสียชีวิตจากอุบัติเหตุ เป็นจำนวนเงิน 5,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ และสั่งห้ามไม่ให้จ้างแม่บ้านต่อไป⁸¹

⁸⁰ Dodgson, "Foreign Domestic Workers in Singapore: Social and Historical Perspectives," 6; Dodgson, "Foreign Domestic Workers in Singapore: Social and Historical Perspectives." (accessed on 19 July, 2021).

⁸¹ CBS news, "8 Indonesian maids die falling from Singapore high-rises." (accessed on 19 July, 2021).

ในเดือนกุมภาพันธ์ ปี 2015 ประธานาธิบดีโจโก วิโดโดได้แสดงความเสียใจผ่านสื่อสาธารณะ กรณีแม่บ้านอินโดนีเซียเสียชีวิตจากอาคารสูงในประเทศสิงคโปร์ จึงส่งผลให้รัฐบาลสิงคโปร์ มีความพยายามแก้ไขปัญหาการทำงานของแม่บ้านข้ามชาติที่เสี่ยงต่อสภาวะอันตรายให้มีทิศทางที่ดีขึ้น จึงกล่าวได้ว่า เหตุการณ์การเสียชีวิตจากการตกจากที่สูง นำไปสู่การแสดงออกของผู้นำอินโดนีเซีย ซึ่งเป็นการกดดันทางอ้อมต่อรัฐบาลสิงคโปร์ให้รับแรงแก้ปัญหาดังกล่าว เนื่องจากการเสียชีวิตดังกล่าว กระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตของแม่บ้านอินโดนีเซีย และสร้างความไม่พอใจต่อการบริหารจัดการของรัฐบาลสิงคโปร์ ในมิติแม่บ้านข้ามชาติ ซึ่งกระทบต่อความสัมพันธ์ของทั้ง 2 ประเทศ

ในปี 2018 สื่อ The Jakarta Post ได้รายงานเหตุการณ์แม่บ้านอินโดนีเซียถูกเสนอขายบนเว็บไซต์ของบริษัทจัดหางานในประเทศสิงคโปร์ โดยมีการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคล และนำเสนอขายเป็นสินค้าออนไลน์ ทำให้รัฐบาลอินโดนีเซีย และภาคประชาสังคมในประเทศอินโดนีเซียออกมากดดันให้รัฐบาลสิงคโปร์ดำเนินกฎหมายต่อบริษัทจัดหางาน เพื่อความเป็นธรรมต่อแม่บ้านอินโดนีเซีย โดยเว็บไซต์ใน maid.recruitment ของ Carousell ซึ่งเป็นหน่วยงานจัดหางาน ได้โฆษณาการจ้างงานแม่บ้านอินโดนีเซีย ซึ่งเผยแพร่ข้อมูลส่วนบุคคลบนพื้นที่โฆษณา และระบุสถานการณืถูกขายของแม่บ้านอินโดนีเซีย จึงทำให้ตัวแทนจากภาครัฐ และภาคประชาสังคมในประเทศอินโดนีเซียได้เรียกร้อง และประณามมายังรัฐบาลสิงคโปร์ ดังนี้

(1) Mr. Lalu Muhammad Iqbal ผู้อำนวยการฝ่ายคุ้มครองพลเมืองต่างประเทศประจำสถานทูตอินโดนีเซีย ณ ประเทศสิงคโปร์ ส่งจดหมายมายังกระทรวงการต่างประเทศสิงคโปร์ เพื่อแสดงความกังวลต่อเหตุการณ์ดังกล่าวที่เกิดขึ้นหลายครั้ง และขอให้รัฐบาลสิงคโปร์ดำเนินการสอบสวนอย่างละเอียดถี่ถ้วน⁸²

(2) Migrant Care องค์กรภาคประชาสังคมในประเทศอินโดนีเซีย ได้ประณามการกระทำดังกล่าว เนื่องจากทำให้แม่บ้านข้ามชาติมีภาพลักษณ์เป็นสินค้า ซึ่งคล้ายกับการเป็นแรงงานทาส โดยเรียกร้องให้รัฐบาลประเทศสิงคโปร์ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด และเสนอแนะให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และจรรยาบรรณเกี่ยวกับการเผยแพร่ข้อมูลการจ้างแม่บ้านและแรงงานข้ามชาติ โดยต้องเป็นไปตามข้อกำหนดด้านสิทธิมนุษยชน การกดดันจากตัวแสดงในประเทศอินโดนีเซียทำให้กระทรวง

⁸²The Straitstimes, "Indonesian embassy to seek thorough probe into online 'sale' of maids in Singapore: Report," *The Straitstimes* SEP 17, 2018, <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/indonesian-embassy-to-see-through-probe-into-online-sale-of-maids-in-singapore-report>. (accessed on 19 July, 2021).

แรงงานประเทศสิงคโปร์ได้ออกมาแสดงความเห็นว่าการกระทำดังกล่าวไม่เป็นที่ยอมรับในประเทศสิงคโปร์ รวมทั้งได้ระงับโฆษณาแม่บ้านข้ามชาติ และปิดเว็บไซต์ maid.recruitment และได้ระงับใบอนุญาตการทำงานของบริษัทจัดหางาน Carousell ซึ่งจะไม่สามารถดำเนินการจัดหางานแม่บ้านข้ามชาติต่อไปได้ โดยการกระทำของบริษัทจัดหางานดังกล่าวละเมิดต่อระเบียบภายใต้พระราชบัญญัติบริษัทจัดหางานของประเทศสิงคโปร์ (Employment Agencies Act) ปี 2004⁸³

การดำเนินการข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า บริษัทจัดหางานในประเทศสิงคโปร์บางแห่งเป็นสาเหตุการละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติ ทั้งในเรื่องสภาพลักษณะของแม่บ้านข้ามชาติเป็นสินค้า และการเผยแพร่ข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งทั้งหมดที่กล่าวนั้นไม่ควรเกิดขึ้น เนื่องจากการลดทอนคุณค่า และลดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์กระทบต่อสิทธิแม่บ้านข้ามชาติ ดังนั้น การกีดกันจากสถานทูตอินโดนีเซียประจำประเทศสิงคโปร์มายังกระทรวงการต่างประเทศสิงคโปร์ เป็นการกีดกันระหว่างรัฐต่อรัฐที่มีอิทธิพลต่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้ รัฐบาลสิงคโปร์ควรจัดโครงการอบรมบริษัทจัดหางานในกรณีการโฆษณาการจ้างงานของแม่บ้านข้ามชาติ โดยควรคำนึงถึงสิทธิส่วนบุคคล คุณค่าความเป็นมนุษย์ และไม่ให้เกิดความอับอายในสังคม เพื่อส่งเสริมให้ทุกระบวนกรการจ้างงานเป็นไปอย่างสร้างสรรค์ในสังคม

ในปี 2019 สื่อ The Straits times ได้รายงานเหตุการณ์คู่สามีภรรยาสิงคโปร์ทำร้ายร่างกายและไม่จ่ายเงินเดือนแก่แม่บ้านอินโดนีเซีย และแม่บ้านเมียนมาร์ ส่งผลให้ศาลสิงคโปร์ตัดสินให้นายจ้างทั้ง 2 คนได้รับโทษจำคุก และปรับเงิน โดย Mr. Tay Wee Kiat และ Mrs. Chia Yun Ling นายจ้างสิงคโปร์ 2 คน ทำร้ายร่างกายแม่บ้าน 2 สัญชาติ ทั้ง Ms. Moe Moe Than แม่บ้านเมียนมาร์ อายุ 32 ปี และ Ms. Fitriyah แม่บ้านอินโดนีเซีย อายุ 34 ปี โดยหากแม่บ้านทั้ง 2 คนทำให้นายจ้างเกิดความไม่พอใจ Mr. Tay จะสั่งให้แม่บ้านทั้ง 2 คนผลัดกันตบหน้าคนละ 10 ครั้ง และบังคับให้แม่บ้านทั้ง 2 คนซึ่งนับถือศาสนาอิสลาม และศาสนาคริสต์เคาะพบบริเวณหน้าพระพุทธรูปคนละ 100 ครั้ง อีกทั้งยังบังคับให้ Ms. Fitriyah ยืนขาเดียวบนเก้าอี้ พร้อมกับถือเก้าอี้ไว้เหนือศีรษะของเธอ และดันขวดพลาสติกเข้าไปในปากเธอ ทำให้เธออาเจียนออกมา ต่อมา Mrs. Chia ภรรยาของนายจ้างได้บังคับให้ Ms. Moe รับประทานอาเจียนของ Ms. Fitriyah อีกทั้งแม่บ้านทั้ง 2 คนไม่ได้รับ

⁸³ SHEANY, "Rights Group Condemns Online 'Sale' of Indonesian Migrant Workers," *JAKARTA GLOBE* SEPTEMBER 18, 2018, <https://jakartaglobe.id/news/rights-group-condemns-online-sale-of-indonesian-migrant-workers/>.(accessed on 19 July, 2021).

เงินเดือนมาเป็นเวลากว่า 2 ปี ต่อมาเมื่อ Ms. Moe หมดสัญญาการจ้างงาน เธอเดินทางกลับประเทศเมียนมาร์ จึงทำให้เธอแจ้งเหตุการณ์ความรุนแรงจากการทำงานกับ Mr. Tay ในกรณีการใช้ความรุนแรงและไม่จ่ายเงินเดือนมายังบริษัทจัดหางานในประเทศเมียนมาร์ และส่งคำร้องเรียนดังกล่าวไปยังกระทรวงแรงงานประเทศเมียนมาร์ ต่อมา Ms. Gerkiel Tey Puay Sze เจ้าหน้าที่กระทรวงแรงงานประเทศเมียนมาร์ได้รวบรวมหลักฐาน เพื่อยื่นเรื่องการล่องละเมิดดังกล่าวต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจประจำท้องที่ ประเทศสิงคโปร์ หลังจากการสอบสวนคดีดังกล่าว พบว่าคู่สามีภรรยา มีความผิดจริง อีกทั้งยังพบว่ามีการทำร้ายร่างกาย Ms. Fitriyah แม่บ้านอินโดนีเซียร่วมด้วย จึงทำให้วันที่ 20 กันยายน 2019 ศาลสิงคโปร์ตัดสินให้ Mr. Tay รับโทษจำคุก 2 ปี 6 เดือนในคดีทำร้ายร่างกายและจ่ายเงินเดือนย้อนหลังจำนวน 1,450 ดอลลาร์สิงคโปร์ให้ Ms. Moe และต้องได้รับโทษจำคุก 3 ปี 7 เดือนในคดีทำร้ายร่างกาย Ms. Fitriyah⁸⁴ ในส่วน Mrs. Chia ภรรยา นายจ้างได้รับโทษจำคุก 3 ปี 11 เดือน และปรับ 4,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ในคดีทำร้ายร่างกาย Ms. Moe และได้รับโทษจำคุก 2 เดือนในคดีทำร้ายร่างกาย Ms. Fitriyah⁸⁵ จึงกล่าวได้ว่า รัฐบาลสิงคโปร์ต้องประสบกับปัญหาซ้ำซากจากการใช้แรงงานของนายจ้างมาเป็นเวลา 3 ทศวรรษ

3) การเคลื่อนไหวจากรัฐบาลและพลเมืองของประเทศอินโดนีเซีย การกดดันจากภาคประชาสังคมในประเทศสิงคโปร์ รวมทั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

เหตุการณ์การละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติทุกมิติในประเทศสิงคโปร์มีบางประเด็นที่ได้รับการแก้ไขไปในทิศทางที่ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม ยังพบว่ามีปัญหาการละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติปรากฏบนสื่อต่างประเทศอย่างแพร่หลายในปี 2010 -2020 นำไปสู่การเคลื่อนไหวจากรัฐบาลอินโดนีเซีย พลเมืองอินโดนีเซีย และองค์กรภาคประชาสังคมในประเทศสิงคโปร์ รวมทั้งองค์การ ILO

รัฐบาลอินโดนีเซีย และพลเมืองอินโดนีเซียได้ออกมากดดันต่อรัฐบาลสิงคโปร์ ดังนี้

(1) ในเดือนสิงหาคม ปี 2011 รัฐบาลอินโดนีเซียดำเนินนโยบายการกดดันต่อสิงคโปร์ ผ่านมาตรการ

⁸⁴ CNA editor's, "Man in landmark maid abuse case gets more jail time after prosecution appeals," *today* AUGUST 26, 2019, <https://www.todayonline.com/singapore/man-landmark-maid-abuse-case-gets-more-jail-time-after-prosecution-appeals>. (accessed on 19 July, 2021).

⁸⁵ WONG PEI TING, "Couple who abused two maids to serve two jail terms consecutively," *today* SEPTEMBER 20, 2019, <https://www.todayonline.com/singapore/more-jail-time-couple-convicted-violent-abuse-two-maids-ordered-serve-two-sentences>. (accessed on 19 July, 2021).

หยุดส่งแรงงานแม่บ้านชั่วคราว⁸⁶ (2) ในปี 2015 รัฐบาลอินโดนีเซียได้ออกมาตรการการหยุดส่งออกแม่บ้านอินโดนีเซียไปยัง 20 ประเทศ รวมทั้งประเทศสิงคโปร์ เนื่องจากเป็นประเทศที่มีความเสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิแม่บ้านอินโดนีเซีย⁸⁷ (3) ในปี 2015 การประท้วงของพลเมืองอินโดนีเซียต่อกรณีแม่บ้านข้ามชาติที่ถูกนายจ้าง และบริษัทจัดหางานเอาเปรียบในประเทศสิงคโปร์ ซึ่งเป็นปัญหาที่แม่บ้านอินโดนีเซียเกิดขึ้นบ่อยครั้งในประเทศสิงคโปร์⁸⁸ และ (4) ในปี 2016 สื่อ The Straits Times ได้รายงานไว้ว่า Mr. Soes Hindharno ผู้อำนวยการด้านการคุ้มครองและจัดหาแรงงานอพยพชาวอินโดนีเซียไปต่างประเทศ กระทรวงแรงงานประเทศอินโดนีเซีย ได้เรียกร้องประเด็นการแยกพักอาศัยระหว่างแม่บ้านอินโดนีเซียกับนายจ้างสิงคโปร์ รวมทั้งเรียกร้องสิทธิวันหยุดพักผ่อนชดเชยและวันหยุดตามปกติให้แม่บ้านอินโดนีเซียได้รับวันหยุดดังกล่าวด้วยเช่นกัน⁸⁹ เนื่องจากแม่บ้านข้ามชาติเป็นกลุ่มแรงงานที่ไม่ได้รับความเท่าเทียมเรื่องวันหยุดประจำปี แตกต่างจากแรงงานประเภทอื่นๆ ที่มีการกำหนดชัดเจน อีกทั้งเรื่องการแยกพักอาศัยเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้แม่บ้านอินโดนีเซียมีโอกาสถูกเรียกใช้งานจากนายจ้างได้ตลอดเวลา และ (5) ในปี 2018 กระทรวงแรงงานอินโดนีเซียได้ประกาศนโยบายการคุ้มครองแรงงานอินโดนีเซียในสิงคโปร์ เรื่องการเรียกเก็บค่าประกันการจ้างงาน (Security bond) จำนวน 6,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ต่อนายจ้างสิงคโปร์ ผ่านสถานทูตอินโดนีเซียประจำสิงคโปร์ โดยรัฐบาลอินโดนีเซียมีเจตนาเพื่อเพิ่มหลักประกันการคุ้มครองแม่บ้านอินโดนีเซียหากนายจ้างทำผิดเงื่อนไขสัญญาจ้างงาน และใช้ความรุนแรงต่อแม่บ้านอินโดนีเซีย นายจ้างจะไม่ได้รับค่าวางเงินประกันดังกล่าวคืน โดยรัฐบาลสิงคโปร์จะไม่มีส่วนรับผิดชอบแต่อย่างใด เนื่องจาก

⁸⁶ Koh et al., "Drivers of migration policy reform: The day off policy for migrant domestic workers in Singapore," 194. (accessed on 29 May, 2021).

⁸⁷ UN Women, *Gaining protection for Indonesia's migrant workers and their families* (UN Women's flagship report, Progress of the World's Women 2019-2020, July 12, 2019), <https://www.unwomen.org/en/news/stories/2019/6/feature-story-of-change-protection-for-indonesias-migrant-workers>. (accessed on 29 May, 2021).

⁸⁸ THOMSON REUTERS FOUNDATION, "Asia's migrant domestic workers rally to fight low pay, abuse," *bangkokpost* MAY 26, 2015, <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/573571/asia-migrant-domestic-workers-rally-to-fight-low-pay-abuse>. (accessed on 29 May, 2021).

⁸⁹ Arlina Arshad, "Indonesia plans to stop sending new live-in maids abroad," *The Straitstimes* MAY 18, 2016, <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/indonesia-plans-to-stop-sending-new-live-in-maids-abroad>. (accessed on 29 May, 2021).

เป็นหน้าที่ที่นายจ้างสิงคโปร์จะเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง⁹⁰ โดยรัฐบาลอินโดนีเซียพยายามกำหนดแนวทางเพื่อคุ้มครองแม่บ้านอินโดนีเซียที่เข้ามาทำงานในประเทศสิงคโปร์ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นต่อรัฐบาลอินโดนีเซียกับนายจ้างสิงคโปร์

องค์กรภาคประชาสังคมในประเทศสิงคโปร์ มีบทบาทสำคัญต่อการเรียกร้องให้รัฐบาลสิงคโปร์แก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติในหลายรูปแบบดังนี้ ในปี 2012 กลุ่ม TWC2 AWARE และ HOME และ Lyons องค์กรภาคประชาสังคมในประเทศสิงคโปร์ประสบความสำเร็จในการเรียกร้องประเด็นวันหยุดประจำสัปดาห์ให้แก่แรงงานแม่บ้านข้ามชาติ⁹¹ เมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2012 รัฐบาลสิงคโปร์ประกาศให้แม่บ้านข้ามชาติมีวันหยุดประจำสัปดาห์ละ 1 วันในพระราชบัญญัติการจ้างงานคนต่างด้าวปี 1990 (The Employment of Foreign Manpower Act 1990) เรื่องเงื่อนไขใบอนุญาตทำงาน ซึ่งมีผลบังคับใช้เฉพาะสัญญาการจ้างงานที่เริ่มในปี 2013 เป็นต้นไป⁹² กล่าวได้ว่า ความสำเร็จของการเรียกร้องจากองค์กรภาคประชาสังคมในประเทศสิงคโปร์นั้นใช้วิธีการสร้างความน่าเชื่อถือต่อรัฐบาลสิงคโปร์และสังคม เนื่องจากแม่บ้านข้ามชาติเป็นกลุ่มเปราะบางที่มักโดนเอาเปรียบจากนายจ้างสิงคโปร์ นอกจากนี้การเรียกร้องเรื่องวันหยุด เป็นประเด็นสำคัญตามสิทธิขั้นพื้นฐาน เพื่อให้แม่บ้านข้ามชาติมีวันหยุดพักผ่อนจากการทำงาน ซึ่งเป็นไปตามมาตรฐาน ILO

ในปี 2015 องค์กร TWC2 ได้เสนอรายงานเงา (*Shadow report*) เกี่ยวกับสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศสิงคโปร์ ตามกระบวนการ (Universal Periodic Review : UPR) ไปยังองค์การสหประชาชาติ ซึ่งมีข้อเรียกร้องต่อการบริหารจัดการของประเทศสิงคโปร์เกี่ยวกับแม่บ้านข้ามชาติ ดังนี้ (1) ความเหลื่อมล้ำเรื่องสวัสดิการขั้นพื้นฐานในพระราชบัญญัติการจ้างงานคนต่างด้าวปี 1990 (The Employment of Foreign Manpower Act 1990) สำหรับแม่บ้านข้ามชาติ โดยเฉพาะเรื่องวันหยุดประจำสัปดาห์ ซึ่งไม่มีการระบุเป็นข้อบังคับที่นายจ้างและแม่บ้านอินโดนีเซียต้องปฏิบัติ

⁹⁰ Anastassia Evlanova, "What Does Indonesia's New S\$6,000 Performance Bond Mean for FDW Employers in Singapore?," ValueChampion, May 10, 2018 accessed May,30, 2020

<https://www.valuechampion.sg/what-does-indonesias-new-6000-performance-bond-mean-fdw-employers-singapore>

⁹¹ Masuda, "Forced to Live in the Employer's House: A Comparative Study of Migrant Domestic Workers in Hong Kong and Singapore," 26-27. (accessed on 29 May, 2021).

⁹² Human Rights Watch, "Singapore: Domestic Workers to Get Weekly Day of Rest," March 5, 2012, <https://www.hrw.org/news/2012/03/05/singapore-domestic-workers-get-weekly-day-rest>. (accessed on 29 May, 2021).

โดยให้นายจ้างกำหนดตามความเหมาะสม ซึ่งแตกต่างจากพระราชบัญญัติการจ้างงานปี 1968 (Employment act) ซึ่งใช้บังคับกับแรงงานกลุ่มอื่นๆ ที่มีการระบุอย่างชัดเจน ทั้งเรื่องวันหยุดประจำสัปดาห์ วันหยุดนักขัตฤกษ์ และวันลาประเภทต่างๆ (2) รัฐบาลควรกำหนดให้การกักขังหญิงเหมียวแม่บ้านข้ามชาติเป็นความผิดทางอาญาในระดับร้ายแรง และควรเผยแพร่การบังคับใช้การลงโทษผ่านประมวลกฎหมายอาญาอย่างจริงจังให้สังคมรับทราบ⁹³ โดยองค์กร TWC2 ได้นำเสนอปัญหาที่เป็นปมสำคัญต่อการใช้ความรุนแรง และความเหลื่อมล้ำต่อสวัสดิการขั้นพื้นฐานไปยัง องค์การสหประชาชาติ เนื่องด้วยประเทศสิงคโปร์เป็นหนึ่งในสมาชิกของสหประชาชาติ และได้เข้าร่วมปฏิบัติตามข้อเสนอแนะจากกระบวนการ UPR ดังนั้น ข้อเสนอแนะจากกลุ่มภาคประชาสังคมในระดับเวทีระหว่างประเทศ มีผลต่อการกดดันให้รัฐบาลสิงคโปร์นำข้อเสนอแนะไปปฏิบัติเพื่อปรับปรุง และแก้ไขในประเด็นการละเมิดแรงงานแม่บ้านต่างชาติต่อไป

นอกจากนี้ องค์กร ILO ได้เรียกร้องให้รัฐบาลสิงคโปร์ลงนามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 189 เรื่องแรงงานทำงานบ้าน (Domestic Workers Convention, 2011) ขององค์กร ILO โดยการรับอนุสัญญาฯ ฉบับที่ 189 จะมีผลต่อการปรับปรุงกฎหมาย และแนวปฏิบัติภายในประเทศให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของอนุสัญญา โดยรัฐบาลสิงคโปร์ต้องขจัดอุปสรรคในการปฏิบัติตามอนุสัญญาดังกล่าว อาทิ การยกเลิกกฎหมายหรือแนวปฏิบัติภายในประเทศที่ขัดกับอนุสัญญาดังกล่าว โดยในปี 2015 Ms. Anna Olsen เจ้าหน้าที่ด้านเทคนิคของ ILO ประจำภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก ได้รายงานในบทความ The vile abuse of Singapore's domestic workers ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมหาศาลจากแรงงานและแม่บ้านข้ามชาติ ดังนั้น รัฐบาลสิงคโปร์จึงควรลงนามอนุสัญญาฯ ฉบับที่ 189 ขององค์กร ILO เพื่อส่งเสริมการคุ้มครองแม่บ้านข้ามชาติ เนื่องจากเป็นอาชีพที่มีความเปราะบางเสี่ยงต่อการถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้าง และบริษัทจัดหางานในประเทศสิงคโปร์⁹⁴

⁹³ TWC2, *Universal Periodic Review Singapore 2016* (Golden Mile Complex : Singapore: Transient Workers Count Too, June,2015). (accessed on 29 May, 2021).

⁹⁴ Rob O'Brien, "The vile abuse of Singapore's domestic workers," *The World*, 2015, accessed May,17, 2020 <https://www.pri.org/stories/2015-03-15/vile-abuse-singapore-s-domestic-workers>.

4) การตอบสนองของรัฐบาลสิงคโปร์

ปัญหาการขาดสวัสดิการขั้นพื้นฐานสำคัญส่งผลต่อการใช้ความรุนแรงต่อแม่บ้านข้ามชาติที่สะสมมาเป็นเวลา 3 ทศวรรษ ทำให้รัฐบาลสิงคโปร์ได้ปรับปรุงสภาพการจ้างงานประเด็นที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขให้เป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น เพื่อจะช่วยลดเหตุการณ์การละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติในทุกมิติ ดังนี้ ในปี 2010 Mr. Lee Yi Shyan รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการค้า อุตสาหกรรมและแรงงานของประเทศสิงคโปร์ได้แถลงการณ์ความร่วมมือของหน่วยงานรัฐในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตแม่บ้านข้ามชาติ ดังต่อไปนี้ (1) การปรับปรุงเรื่องประกันสุขภาพ ผ่านพระราชบัญญัติการว่าจ้างแรงงานต่างชาติ ปี 1990 โดยออกข้อบังคับให้นายจ้างต้องจ่ายค่าประกันสุขภาพ ที่ครอบคลุมการรักษาพยาบาลภายในวงเงินประกัน 15,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ต่อปี และ (2) การจัดโครงการอบรมก่อนการจ้างงาน 2 หลักสูตรสำคัญ คือ หลักสูตรการอบรมเกี่ยวกับการทำงานที่ปลอดภัยให้แก่แรงงานแม่บ้านข้ามชาติ และการจัดตั้งโครงการนำร่อง Settling-In เป็นโครงการที่อบรมเรื่องการจ้างงาน วัฒนธรรมในสังคมให้นแก่นายจ้างและแรงงานข้ามชาติ⁹⁵

ในปี 2012 รัฐบาลสิงคโปร์ได้ปรับปรุงข้อกำหนดในพระราชบัญญัติการจ้างงานแรงงานต่างชาติปี 1990 เรื่องเงื่อนไขสัญญาจ้างงาน ดังนี้ (1) นายจ้างต้องหาที่พักอาศัยที่เหมาะสมให้แก่แม่บ้านข้ามชาติ (2) เมื่อยุติสัญญาการจ้างงาน นายจ้างต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายการเดินทางทั้งหมด เพื่อส่งแม่บ้านข้ามชาติกลับจนถึงประเทศต้นทาง และ (3) การให้ความคุ้มครองแก่แม่บ้านที่ต้องทำงานบนอาคารพักอาศัยในชั้นสูง อีกทั้ง (4) การอนุญาตให้แม่บ้านข้ามชาติมีวันหยุดประจำสัปดาห์ 1 วัน โดยหากมีการจ้างงานวันพักผ่อน นายจ้างต้องจ่ายค่าแรงในวันพักผ่อนให้แก่แรงงานแม่บ้าน⁹⁶

ต่อมาในเดือนธันวาคม ปี 2015 กระทรวงแรงงานสิงคโปร์ได้ตรวจสอบมาตรฐานของบริษัทจัดหางานในประเทศสิงคโปร์ และได้ทำงานร่วมกับ FAST และ AEAS เป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร

⁹⁵ A Singapore Government, "Speech at 1st Foreign Domestic Workers Day," Ministry of manpower in Singapore, December, 2010 accessed May,30, 2021, <https://www.mom.gov.sg/newsroom/speeches/2010/speech-by-mr-lee-yi-shyan-minister-of-state-for-trade-industry-and-manpower-at-the-1st-foreign-domestic-workers-day-05-december-2010-400-pm-ntuc-auditorium>.

⁹⁶ Dodgson, "Foreign Domestic Workers in Singapore: Social and Historical Perspectives," 16. (accessed on 29 May, 2021).

เพื่อฝึกอบรมและสนับสนุนการทำงานของแม่บ้านข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์ นอกจากนี้เปิดโครงการบริการสายด่วน เพื่อรับฟังข้อร้องเรียนการถูกละเมิดสิทธิของแม่บ้านข้ามชาติตลอด 24 ชั่วโมง โดยมีสถานทูตต่างประเทศในสิงคโปร์ให้ความร่วมมือเพื่อยกระดับมาตรฐานการจ้างงานในสิงคโปร์⁹⁷

นอกจากนี้ ในปี 2017 กระทรวงแรงงานสิงคโปร์ได้ปรับปรุงเรื่องประกันอุบัติเหตุผ่านพระราชบัญญัติการว่าจ้างแรงงานต่างชาติ ปี 1990 โดยมีข้อบังคับให้นายจ้างต้องเพิ่มวงเงินค่าประกันอุบัติเหตุเป็นจำนวน 60,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ต่อปี สะท้อนให้เห็นว่าการเพิ่มวงเงินค่าประกันอุบัติเหตุ เป็นผลดีต่อการคุ้มครองแม่บ้านข้ามชาติ กรณีหากสูญเสียรายได้จากการเสียชีวิตหรือทุพพลภาพจากอุบัติเหตุในระหว่างการทำงาน รวมทั้งสอดคล้องกับค่าเฉลี่ยของเงินเดือนแม่บ้านข้ามชาติที่เพิ่มขึ้นในปัจจุบัน

ในปี 2021 Ms. Gan Siow Huang รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศประจำสิงคโปร์ ได้เพิ่มมาตรการการคุ้มครองแม่บ้านข้ามชาติ ดังนี้ (1) การสัมภาษณ์แม่บ้านข้ามชาติแบบตัวต่อตัว หลังจากเริ่มทำงานกับนายจ้างสิงคโปร์ เพื่อติดตามความปลอดภัยของแม่บ้านข้ามชาติในระหว่างการทำงานกับนายจ้างสิงคโปร์ (2) การแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา ด้วยการเพิ่มบทลงโทษเป็น 2 เท่า เมื่อเกิดเหตุการณ์การใช้ความรุนแรงต่อแม่บ้านข้ามชาติ และ (3) การให้แพทย์ที่ตรวจสอบสุขภาพแม่บ้านข้ามชาติทุก 6 เดือน ต้องรายงานไปยังเจ้าหน้าที่ตำรวจประจำท้องที่ หากพบความผิดปกติทางร่างกาย หรือจิตใจของแม่บ้านข้ามชาติ กรณีการใช้ความรุนแรงจากนายจ้างสิงคโปร์⁹⁸

จึงกล่าวได้ว่า ในช่วงปี 2010 - 2020 พบว่ารัฐบาลอินโดนีเซียมีข้อเรียกร้องประเด็นสำคัญ ดังนี้ (1) การเพิ่มมาตรการความปลอดภัยในการทำงานบริเวณที่มีความเสี่ยงสูงให้แม่บ้านข้ามชาติ (2) การตรวจสอบบริษัทจัดหางานในประเทศสิงคโปร์ที่กระทำการเข้าข่ายละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติ (3) การแยกพักอาศัยระหว่างแม่บ้านอินโดนีเซียกับนายจ้างสิงคโปร์ รวมทั้ง (4) สิทธิวันหยุด

⁹⁷The Singapore Government, "Speech at 6th Foreign Domestic Workers Day Celebrations," December 6 ,2015, accessed May 28, 2021, <https://www.mom.gov.sg/newsroom/speeches/2015/1206-speech-at-6th-fdw-day-celebrations>.

⁹⁸ A Singapore Government, "Speech by Minister of State for Manpower Ms Gan Siow Huang at Committee of Supply 2021," March 2021, accessed May,29, 2021, <https://www.mom.gov.sg/newsroom/speeches/2021/0303-speech-by-minister-of-state-for-manpower-at-committee-of-supply-2021>. (accessed on 29 May, 2021).

นักชัตฤกษ์และวันหยุดตามปกติให้แม่บ้านอินโดนีเซีย และในส่วนภาคประชาสังคม มีข้อเรียกร้อง ประเด็นสำคัญ คือ (1) การกำหนดให้วันหยุดประจำสัปดาห์เป็นข้อบังคับที่นายจ้างและแม่บ้าน อินโดนีเซียต้องปฏิบัติ (2) การกำหนดบทลงโทษความผิดทางอาญาในระดับร้ายแรง กรณีกักขังหน่วงเหนี่ยวแม่บ้านข้ามชาติ (3) ความเหลื่อมล้ำในประเด็นสวัสดิการขั้นพื้นฐาน ระหว่างแม่บ้านข้ามชาติ ภายใต้พระราชบัญญัติการว่าจ้างแรงงานต่างชาติดีปี 1990 กับแรงงานประเภทอื่นๆ พระราชบัญญัติ การจ้างงาน ปี 1968 โดยรัฐบาลสิงคโปร์ตอบสนองได้ดีกว่า 2 ช่วงทศวรรษก่อนหน้านี้ พิจารณา จากพัฒนาการที่ผ่านมาของรัฐบาลสิงคโปร์ จากอิทธิพลจากการกดดันของภาคประชาสังคม ในประเทศสิงคโปร์ การกดดันระดับผู้นำของประธานาธิบดี โจโก วิโดโด ประเทศอินโดนีเซีย และการประท้วงของพลเมืองอินโดนีเซีย รวมทั้งการกดดันจากองค์การ ILO ซึ่งได้เรียกร้อง กรณีปัญหาการใช้ความรุนแรงจากนายจ้าง และการไม่ได้รับสวัสดิการขั้นพื้นฐานที่เป็นธรรม ในประเทศสิงคโปร์อย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้รัฐบาลสิงคโปร์ให้ความสำคัญต่อการปรับปรุงนโยบาย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อแม่บ้านข้ามชาติ ในประเด็นสำคัญ 4 ประเด็น ดังนี้ (1) เรื่องสวัสดิการขั้น พื้นฐานที่ระบุในพระราชบัญญัติการจ้างงานคนต่างด้าวปี 1990 มีความครอบคลุมมากขึ้น (2) การแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาด้วยการเพิ่มบทลงโทษเป็น 2 เท่า (3) การจัดทำโครงการช่วยเหลือ แม่บ้านข้ามชาติ อาทิ บริการสายด่วนร้องเรียน และการอบรมแม่บ้านข้ามชาติ และนายจ้าง ก่อนทำงานในประเทศสิงคโปร์ (4) รัฐบาลอนุญาตให้บทบาทของตัวแสดงอื่นๆ สามารถให้ความ ช่วยเหลือแม่บ้านข้ามชาติ โดยเฉพาะบริษัทจัดหางานในประเทศสิงคโปร์ และองค์กรไม่แสวงหากำไร รวมทั้งองค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศสิงคโปร์ เพื่อตรวจสอบความปลอดภัยในการทำงาน ของแม่บ้านข้ามชาติ

3.3 วิเคราะห์การจัดระเบียบทางเศรษฐกิจและสังคมโดยรัฐ

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบข้อเรียกร้องตัวแสดงต่างๆ และการตอบสนองของรัฐบาลสิงคโปร์ระหว่างปี 1990-2020

ตัวแสดง	ช่วงที่ 1 ปี 1990 -2000		ช่วงที่ 2 ปี 2000 - 2010		ช่วงที่ 3 ปี 2010 - 2020	
อินโดนีเซีย	เรียกร้องข้อตกลงทวิภาคีในการคุ้มครองแม่บ้านอินโดนีเซีย	ใช้มาตรการหยุดส่งแม่บ้านชั่วคราว 1 ครั้ง	รัฐบาล พลเมืองภาคประชาสังคม ยกเลิกประหารชีวิต	ใช้มาตรการหยุดส่งแม่บ้านชั่วคราว 1 ครั้ง	เพิ่มมาตรการความปลอดภัย บริเวณพื้นที่เสี่ยงสูง	ใช้มาตรการหยุดส่งแรงงานแม่บ้านชั่วคราว 2 ครั้ง
ภาคประชาสังคมสิงคโปร์	-	-	การกำหนดจ่ายเงินเดือน	การพักอาศัยกับนายจ้าง	วันหยุดประจำสัปดาห์	เพิ่มบทลงโทษทางอาญาระดับร้ายแรงกรณีกักขัง
	-	-	ความเหลื่อมล้ำในสวัสดิการขั้นพื้นฐาน พ.ร.บ. การว่าจ้างแรงงานต่างชาติ ปี 1990		ความเหลื่อมล้ำในสวัสดิการขั้นพื้นฐานใน พ.ร.บ. การว่าจ้างฯ	
ตัวแสดงระหว่างประเทศ	-	-	Human right watch ปรับปรุงกฎหมาย/มาตรการคุ้มครองแม่บ้านข้ามชาติ และกลไกติดตาม		องค์การ ILO อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 189 เรื่องแรงงานทำงานบ้าน	
รัฐบาลสิงคโปร์	รัฐบาลสิงคโปร์ตอบสนองอย่างจำกัด		รัฐบาลสิงคโปร์ตอบสนองมากขึ้น		รัฐบาลสิงคโปร์ตอบสนองได้ดีกว่า 2 ช่วงทศวรรษก่อนหน้า	
	เรื่องประกันอุบัติเหตุ 10,000 ดอลลาร์สิงคโปร์	เพิ่มบทลงโทษประมวลกฎหมายอาญาต่อ นายจ้างรับโทษ 1.5 เท่า	การรับรองบริษัทจัดหางานในประเทศสิงคโปร์ จากสมาคมจัดงานในประเทศสิงคโปร์	เงื่อนไขเกี่ยวกับการจ้างงาน : กำหนดจ่ายเงินเดือน / ปรับอายุขั้นต่ำ 18 เป็น 23 ปี	สวัสดิการขั้นพื้นฐาน : ประกันสุขภาพ 15,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ต่อปี / วันหยุดประจำสัปดาห์ / เพิ่มประกันอุบัติเหตุ 60,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ / เพิ่มบทลงโทษประมวลกฎหมายอาญาต่อ นายจ้างรับโทษ 2 เท่า	
			มาตรฐานสัญญาการจ้างงาน : อาหารครบ 3 มื้อ / พักผ่อน 8 ชม ชั่วโมง		โครงการช่วยเหลือ :บริการสายด่วนร้องเรียน และอบรมแม่บ้านข้ามชาติและนายจ้างก่อนทำงาน	
					อนุญาตให้บริษัทจัดหางานในประเทศสิงคโปร์ และองค์กรไม่แสวงหากำไรรวมทั้งองค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศสิงคโปร์	

เนื่องด้วยกระแสโลกาภิวัตน์ซึ่งก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติอย่างเสรี รวมทั้งสิงคโปร์ต้องการสร้างประเทศให้เป็นประเทศที่มีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และความมั่นคง จึงทำให้แรงงานข้ามชาติเป็นทุนมนุษย์ที่สำคัญ โดยแม่บ้านข้ามชาติ เป็นแรงงานข้ามชาติประเภททักษะต่ำ (low-skilled worker) ทำงานดูแลบ้าน งานดูแลคนสูงวัย (care work) ถือเป็นงานที่มีการผลิตซ้ำทางสังคม (reproduction) เพื่อมาทดแทนหน้าที่ของผู้หญิงสิงคโปร์ในยุคปัจจุบันที่ต้องออกไปทำงานนอกบ้าน ดังนั้น แม่บ้านข้ามชาติเป็นอาชีพที่กลายเป็นค่านิยมต่อความต้องการของพลเมืองสิงคโปร์เพื่อช่วยจัดระเบียบงานประจำวัน และอำนวยความสะดวกต่อพลเมืองสิงคโปร์ในปัจจุบันมากยิ่งขึ้น

3.3.1 ในช่วงที่ 1 ปี 1990 - 2000

เมื่อวิเคราะห์ผ่านแนวคิดการควบคุมโดยรัฐ (Regulatory State) จะเห็นได้ว่ารัฐบาลสิงคโปร์เปิดโอกาสให้แม่บ้านข้ามชาติ ซึ่งเป็นทุนมนุษย์เข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจภายใต้กฎระเบียบที่รัฐเป็นผู้กำหนด โดยรัฐบาลสิงคโปร์ได้กำหนดกฎเกณฑ์ผ่านการบังคับใช้ พ.ร.บ. การว่าจ้างแรงงานต่างชาติ ปี 1990 เพื่อให้ได้รับการปกป้องคุ้มครองทางสังคม อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงที่เกิดขึ้นนั้น นโยบายดังกล่าวไม่ครอบคลุมที่ป้องกันการละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติได้เพียงพอ จึงทำให้การพัฒนาด้านสังคมไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากล เนื่องจากการไม่กำหนดสวัสดิการขั้นพื้นฐานอย่างเป็นรูปธรรมในหลายประเด็น และการแยกบังคับใช้นโยบาย พ.ร.บ. การว่าจ้างแรงงานต่างชาติ ปี 1990 แยกการคุ้มครองจากพระราชบัญญัติการจ้างงาน ปี 1968 (Employment Act 1968) แรงงานทุกประเภท เป็นเพียงการลดต้นทุนการจ่ายสวัสดิการของภาครัฐต่อแม่บ้านข้ามชาติ โดยรัฐบาล และนายจ้างสิงคโปร์จึงแสวงประโยชน์จากการใช้งานแม่บ้านข้ามชาติอย่างเต็มที่

อีกทั้งการตอบสนองของรัฐบาลสิงคโปร์ เรื่องแม่บ้านข้ามชาติสอดคล้องต่อเจตนาการปกป้องกิจการภายในของชาติ ประเด็นรัฐบาลสิงคโปร์ไม่เปลี่ยนแปลงระเบียบภายในจากการกีดกันจากตัวแสดงภายนอกเพื่อรักษาอิสระในการกำหนดระเบียบ และมาตรการของแม่บ้านข้ามชาติ ซึ่งถือเป็นกิจการภายในของตน เห็นได้จาก 2 กรณี (1) กรณี ปี 1995 รัฐบาลฟิลิปปินส์ และประชาชนฟิลิปปินส์กดดันให้รัฐบาลสิงคโปร์ยกเลิกโทษประหารชีวิตต่อเหตุการณ์ตัดสินประหารชีวิตแม่บ้านฟิลิปปินส์ฆาตกรรมเพื่อนแม่บ้านฟิลิปปินส์ และลูกชายของนายจ้างในประเทศสิงคโปร์ ซึ่งกระทบต่อความสัมพันธ์ของระหว่างประเทศในเรื่องการส่งออกแม่บ้าน การเมือง และความร่วมมือ

ด้านความมั่นคง อย่างไรก็ตาม รัฐบาลสิงคโปร์ไม่เปลี่ยนแปลงคำตัดสินดังกล่าว โดยยึดมั่นบนหลักการรักษาไว้อำนาจอธิปไตย ความเป็นอิสระ และการไม่ถูกแทรกแซงภายในประเทศ ซึ่งเป็นการปกป้องกิจการภายในของชาติและ (2) กรณีสิงคโปร์ปฏิเสธข้อเรียกร้องของรัฐบาลอินโดนีเซียต่อข้อตกลงทวิภาคีการคุ้มครองแม่บ้านข้ามชาติ มีความหมายว่า ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อแม่บ้านชาวอินโดนีเซียในสิงคโปร์ได้กลายเป็นปัญหาระหว่างประเทศระหว่างรัฐบาลสิงคโปร์และอินโดนีเซีย (Internationalization) แต่รัฐบาลสิงคโปร์เห็นว่านี่เป็นปัญหาภายในประเทศของสิงคโปร์ (domestic affair) ที่รัฐบาลสิงคโปร์เป็นผู้มีอำนาจสิทธิ์ขาดในการจัดการปัญหา ขณะเดียวกันรัฐบาลสิงคโปร์ก็จำเป็นต้องหาทางป้องกันไม่ให้ประเด็นนี้ลุกลามบานปลายกลายเป็นปัญหาที่กระทบกระทั่งต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รัฐบาลสิงคโปร์จึงจำเป็นต้องปรับปรุงสภาพการจ้างงานตามข้อเรียกร้องของฝ่ายต่าง ๆ โดยจะเห็นได้ว่าการปรับปรุงหลายประการที่เกิดขึ้นนั้น ล้วนเป็นการปรับปรุงกฎหมายภายในของสิงคโปร์ทั้งสิ้น โดยไม่เปิดโอกาสให้องค์กรหรือรัฐบาลต่างชาติเข้ามาบีบบังคับใดๆ

3.3.2 ในช่วงที่ 2 ปี 2000 – 2010

เมื่อวิเคราะห์ผ่านแนวคิดการควบคุมโดยรัฐ (Regulatory State) พบว่า รัฐบาลสิงคโปร์ได้เปิดโอกาสให้บริษัทจัดหางาน ซึ่งเป็นบริษัทเอกชนในประเทศเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยทำหน้าที่ตัวกลางระหว่างนายจ้างและประเทศต้นทางที่ส่งออกแม่บ้านข้ามชาติในการจัดหา และติดตาม ดูแลแม่บ้านข้ามชาติที่ทำงานในประเทศสิงคโปร์ แต่พบว่ามีบริษัทเอกชนบางรายขาดมาตรฐานในการติดตาม ดูแล นำไปสู่ปัญหาละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์ที่ยังคงเกิดขึ้น จึงทำให้รัฐบาลสิงคโปร์ใช้อำนาจในการจัดตั้งกฎระเบียบ จัดตั้งสมาคมจัดหางานในประเทศสิงคโปร์ทำหน้าที่รับรองบริษัทจัดหางานในประเทศสิงคโปร์ เพื่อเพิ่มการปกป้องคุ้มครองแม่บ้านข้ามชาติให้เป็นตามหลักธรรมาภิบาล

อีกทั้งการตอบสนองของรัฐบาลสิงคโปร์ เรื่องแม่บ้านข้ามชาติสอดคล้องต่อเจตนา การปกป้องกิจการภายในของชาติ 2 ประเด็น คือ (1) รัฐบาลสิงคโปร์เลือกปฏิบัติต่อพลเมืองสิงคโปร์ และพลเมืองข้ามชาติที่มีสถานะด้อยกว่าทางสังคม ส่งผลให้การลงโทษของพลเมืองสิงคโปร์แตกต่างจากพลเมืองชาติอื่นที่มีสถานะด้อยกว่าทางสังคม ซึ่งเป็นผลประโยชน์ลำดับรอง (2) ประเทศสิงคโปร์ยึดมั่นอยู่บนหลักการการรักษาไว้อำนาจอธิปไตย และต้องการเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายภายในและนโยบายต่างประเทศของตน ในปี 2002 -2004 การไม่อนุญาตให้เจ้าหน้าที่รัฐอินโดนีเซีย

เข้าเยี่ยม เพื่อสอบสวนแม่บ้านอินโดนีเซียจำนวน 5 รายในเรือนจำประเทศสิงคโปร์ กรณีฆาตกรรม นายจ้างสิงคโปร์ รวมทั้งมีการประท้วงจากพลเมืองอินโดนีเซียเรียกร้องให้รัฐบาลสิงคโปร์ยกเลิกโทษประหารชีวิต แต่รัฐบาลสิงคโปร์ไม่เปลี่ยนแปลงการตัดสินใจภายในที่พิจารณาจากชั้นศาลสิงคโปร์ เนื่องจากกระทบต่ออำนาจการตัดสินใจของรัฐ ซึ่งถือเป็นเสถียรภาพทางการเมืองภายใน และการเป็นรัฐที่มีความเข้มแข็งและมีบทบาทสำคัญในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งในและนอกภูมิภาค

3.3.3 ในช่วงที่ 3 ปี 2010 – 2020

เมื่อวิเคราะห์ผ่านแนวคิดการควบคุมโดยรัฐ (Regulatory State) สถานการณ์การแข่งขันของเศรษฐกิจโลกเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลต้องเข้ามามีบทบาทนำในการกำหนดนโยบายและกฎหมายภายในของประเทศ เพื่อขับเคลื่อนนโยบายแม่บ้านข้ามชาติซึ่งมีความเกี่ยวข้องทั้งประเด็นเศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งตลอด 3 ทศวรรษที่ผ่านมา รัฐบาลสิงคโปร์ได้รับประโยชน์จากการขับเคลื่อนเศรษฐกิจในประเทศจากผลผลิตของแรงงาน และแม่บ้านข้ามชาติมาโดยตลอด แต่ในขณะเดียวกัน ประเด็นการคุ้มครองสังคม กลับได้รับกระแสกดดันจากประเทศต้นทาง โดยเฉพาะอินโดนีเซีย องค์การ ILO และ Human Right watch รวมทั้งภาคประชาสังคมในประเทศสิงคโปร์ จึงทำให้ในช่วงที่ 3 ปี 2010 -2020 รัฐบาลสิงคโปร์เร่งปรับปรุงนโยบาย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล และสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศอย่างมีมาตรฐานสากล รวมทั้งลดความขัดแย้งระหว่างประเทศอินโดนีเซีย และสิงคโปร์ ประเด็นแม่บ้านข้ามชาติให้เป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้นกว่าที่ผ่านมา

ทั้งนี้ เหนือการปรับปรุงเกี่ยวกับสวัสดิการขั้นพื้นฐานของรัฐบาลสิงคโปร์นั้น จะต้องไม่กระทบต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐบาลสิงคโปร์ที่เกี่ยวข้องต่อการกำหนดนโยบายภายใน และไม่เป็นการค่าใช้จ่ายต่อรัฐบาลสิงคโปร์ โดยเห็นได้จากรัฐบาลสิงคโปร์กำหนดให้ค่าเดินทางกลับประเทศต้นทาง รวมทั้งค่าประกันความปลอดภัย (Security bond) ตกเป็นภาระของนายจ้างสิงคโปร์ทั้งหมด อีกทั้งประเด็นที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขในปัจจุบัน ทั้งเรื่องการแยกพักอาศัยกับนายจ้าง และการรับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 189 เรื่องแรงงานทำงานบ้าน เนื่องจากการแก้ไขประเด็นดังกล่าวนี้ จะเกิดภาระค่าใช้จ่ายที่เป็นผลตามมาซึ่งมีราคาแพงเกินกว่านายจ้างสิงคโปร์จะยอมรับได้ จึงทำให้ข้อเรียกร้องดังกล่าวไม่ได้รับการพิจารณา

นอกจากนี้ มีข้อเสนอแนะให้รัฐบาลสิงคโปร์จัดตั้งสถาบันที่เกี่ยวข้องต่อการตรวจสอบ ดูแลแม่บ้านข้ามชาติ ภายใต้กรอบแนวคิดการควบคุมโดยรัฐ (Regulatory State) เพื่อทำหน้าที่เฉพาะด้านในการแก้ปัญหาการละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติอย่างตรงประเด็น และเพิ่มการปกป้องคุ้มครองทางสังคมต่อแม่บ้านข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์ นำมาซึ่งลดการกดดันจากตัวแสดงต่างๆ ที่กระทบต่อภาพลักษณ์ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

การตอบสนองของรัฐบาลสิงคโปร์ เรื่องแม่บ้านข้ามชาติสอดคล้องต่อเจตนาการปกป้องกิจการภายในของชาติ กรณีรัฐบาลสิงคโปร์ให้ความสำคัญต่อตัวแสดงภายใน อย่างกลุ่มภาคประชาสังคมในประเทศสิงคโปร์มากกว่าตัวแสดงภายนอกประเทศ อย่างองค์กรสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ และองค์กร ILO สะท้อนเห็นว่ากลุ่มภาคประชาสังคมเป็นตัวแสดงภายในที่ผลักดันให้รัฐบาลสิงคโปร์ปรับปรุงเรื่องสวัสดิการขั้นพื้นฐาน และการใช้ความรุนแรงต่อนายจ้าง โดยรัฐบาลสิงคโปร์จะพิจารณาประเด็นที่ร้องเรียนดังกล่าวตามความเหมาะสม โดยต้องไม่กระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติ และการรักษาไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยเป็นหลักสำคัญ นอกจากนี้ การปรับปรุงปัญหาแม่บ้านข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์ ยังเป็นการเสริมสร้างภาพลักษณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศสิงคโปร์ ซึ่งจะส่งผลต่อความเชื่อมั่น และโอกาสการใช้ประเด็นแรงงานแม่บ้านเป็นเครื่องต่อรองทางเศรษฐกิจ และเป็นการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อให้ประเทศสิงคโปร์มีอำนาจการต่อรอง และมีความแข็งแกร่งในภูมิภาค ซึ่งเป็นวิธีการรักษาความอยู่รอดในบริบทระหว่างประเทศได้

3.4 สรุปห้วงเวลา 3 ทศวรรษ

ตลอดระยะเวลา 3 ทศวรรษที่ผ่านมา รัฐบาลสิงคโปร์มีพัฒนาการที่ดีขึ้นในการแก้ไขปัญหาการใช้ความรุนแรงจากนายจ้าง และการปรับปรุงสวัสดิการขั้นพื้นฐานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยสามารถสรุปประเด็นที่เกี่ยวข้องต่อพัฒนาการของประเทศสิงคโปร์ ในมิติแม่บ้านข้ามชาติ ดังนี้ (1) ปัจจัยที่ผลักดันให้รัฐบาลสิงคโปร์มีพัฒนาการที่ดีขึ้น (2) ประเด็นสำคัญที่รัฐบาลสิงคโปร์มุ่งเน้น (3) ประเด็นที่ยังไม่ได้ปรับปรุงจากรัฐบาลสิงคโปร์ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อปัญหาละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์ในอนาคต และ(4) ผลกระทบจากปัญหาละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติต่อประเทศสิงคโปร์

ตารางที่ 4 สรุปห้วงเวลา 3 ทศวรรษ

สรุปห้วงเวลา 3 ทศวรรษ			
1.ปัจจัยที่ผลักดันรัฐบาลสิงคโปร์	2.ประเด็นสำคัญที่รัฐบาลสิงคโปร์มุ่งเน้น	3.ประเด็นที่ยังไม่ได้ปรับปรุงจากรัฐบาลสิงคโปร์	4.ผลกระทบต่อประเทศสิงคโปร์
รัฐบาลอินโดนีเซีย	การแก้ไขสวัสดิการขั้นพื้นฐาน พ.ร.บ. การว่าจ้างแรงงานต่างชาติ ปี 1990	วันหยุดนักขัตฤกษ์ และ วันลาประเภทต่างๆ	ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอินโดนีเซีย
ภาคประชาสังคม	บทลงโทษในประมวลกฎหมายอาญา มาตราที่ 73 วรรค 1	การพักอาศัยอยู่กับนายจ้าง	การลดทอนภาพลักษณ์
สื่อในประเทศ และ ต่างประเทศ	การร่วมมือกับตัวแสดงที่ไม่ใช่ภาครัฐ ในสิงคโปร์	การตรวจครรภ์แม่บ้านข้ามชาติทุก 6 เดือน	-

1) ปัจจัยที่ผลักดันรัฐบาลสิงคโปร์ให้มีพัฒนาการที่ดี

รัฐบาลสิงคโปร์มีพัฒนาการที่ดีขึ้นเป็นลำดับโดยเฉพาะในช่วงปี 2010 – 2020 ซึ่งรัฐบาลสิงคโปร์ได้ปรับปรุงปัญหาสวัสดิการขั้นพื้นฐานที่ส่งผลต่อการใช้ความรุนแรงต่อแม่บ้านข้ามชาติ โดยปัจจัยที่ผลักดันให้รัฐบาลสิงคโปร์มีพัฒนาการที่ดีขึ้นนั้น มาจากการเคลื่อนไหวกดดันของตัวแสดงที่มีอิทธิพลต่อประเทศสิงคโปร์ ดังนี้ (1) การกดดันจากรัฐบาลอินโดนีเซีย ซึ่งประกอบด้วย

การแถลงการณ์กีดกันจากเจ้าหน้าที่รัฐอินโดนีเซียผ่านสื่อ และการหยุดส่งออกแม่บ้านชั่วคราว ซึ่งเป็นวิธีที่มีอิทธิพลในการกีดกันต่อรัฐบาลสิงคโปร์ได้เป็นอย่างดีมาเป็นเวลา 3 ทศวรรษเช่นกัน เนื่องจากประเทศอินโดนีเซียเป็นประเทศที่ส่งออกแม่บ้านข้ามชาติเป็นอันดับต้นในประเทศสิงคโปร์ ส่งผลให้การหยุดส่งออกแม่บ้านอินโดนีเซียทำให้ประเทศสิงคโปร์ขาดแคลนแม่บ้านข้ามชาติชั่วคราว และกระทบต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศสิงคโปร์ นอกจากนี้รัฐบาลอินโดนีเซียไม่ได้รับความร่วมมือจากรัฐบาลสิงคโปร์ในการทำข้อตกลงทวิภาคีเพื่อคุ้มครองแม่บ้านอินโดนีเซียในประเทศสิงคโปร์ จึงทำให้รัฐบาลในปี 2018 อินโดนีเซียเพิ่มมาตรการการคุ้มครอง เรียกเก็บค่าประกันการจ้างงาน (Security bond) จำนวน 6,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ต่อนายจ้างสิงคโปร์ ผ่านสถานทูตอินโดนีเซีย ประจำสิงคโปร์ ซึ่งเป็นวิธีที่ประเทศต้นทางต้องการคุ้มครองแม่บ้านอินโดนีเซียจากนายจ้างสิงคโปร์ อย่างสุดความสามารถเพื่อปกป้องพลเมืองของตน (2) การกีดกันจากกลุ่มภาคประชาสังคม มีบทบาทสำคัญที่ผลักดันให้รัฐบาลสิงคโปร์ปรับปรุงสวัสดิการขั้นพื้นฐานหลายประเด็น ดังนี้ วันหยุดประจำสัปดาห์ การกำหนดจ่ายเงินเดือน อีกทั้งกลุ่มภาคประชาสังคมได้สร้างความตระหนักรู้ต่อพลเมืองสิงคโปร์ เรื่องการใช้ความรุนแรงต่อสตรีในประเทศสิงคโปร์ ซึ่งการรับรู้ปัญหาการใช้ความรุนแรงต่อแม่บ้านข้ามชาติมีส่วนช่วยในการยุติความรุนแรงดังกล่าวได้เช่นกัน (3) การรายงานของสื่อในประเทศ และต่างประเทศ เป็นแรงกดดันที่สำคัญที่ทำให้เกิดการรับรู้ในวงกว้างของประเทศสิงคโปร์ โดยรายงานดังกล่าวจะเป็นตัวเร่งที่ทำให้เกิดการแก้ไขต่อรัฐบาลสิงคโปร์ ที่ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศสิงคโปร์ ในการเป็นประเทศที่ไม่มีมนุษยธรรมต่อพลเมืองชาติอื่นที่มีสถานะด้อยในสังคม ความโหดร้ายทารุณของนายจ้างสิงคโปร์ และนโยบายมาตรการที่เกี่ยวข้องต่อการคุ้มครองแม่บ้านข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์ที่ไม่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังกระทบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศต่อประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียง

2) รูปแบบการแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติ และประเด็นสำคัญที่รัฐบาลสิงคโปร์ มุ่งเน้น

จากการศึกษาพบว่ารูปแบบการแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติของรัฐบาลสิงคโปร์ ให้ความสำคัญต่อการปรับปรุงระเบียบและมาตรการภายในมากกว่าการร่วมมือกับประเทศต้นทางที่ส่งออกแม่บ้านข้ามชาติ อย่างประเทศอินโดนีเซีย หรือการสร้างพันธมิตรระหว่างประเทศ กับองค์การ ILO นอกจากนี้ การศึกษาพบว่ารัฐบาลสิงคโปร์เปิดโอกาสให้กลุ่มองค์กรภาคประชาสังคม

เข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานกับภาครัฐ เพื่อคุ้มครองแม่บ้านข้ามชาติ โดยมีการรับฟังข้อร้องเรียนจากภาคประชาสังคม อย่างไรก็ตาม รัฐบาลสิงคโปร์ยังคงเปิดรับฟังข้อเสนอแนะจากตัวแสดงภายนอกประเทศผ่านเวทีระหว่างประเทศ เช่น เวทีสหประชาชาติ

โดยประเด็นสำคัญที่รัฐบาลสิงคโปร์มุ่งเน้น เพื่อแก้ไขปัญหาการคุ้มครองแม่บ้านข้ามชาติ มีดังนี้ (1) การแก้ไขสวัสดิการขั้นพื้นฐาน ทั้งเรื่องประกันสุขภาพ ประกันอุบัติเหตุ การจ่ายเงินเดือนวันหยุดประจำสัปดาห์ อาหารครบ 3 มื้อ ชั่วโมงในการพักผ่อน สถานที่พักผ่อน ที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการว่าจ้างแรงงานต่างชาติ (The Employment of Foreign Manpower Act 1990) (2) การเพิ่มบทลงโทษในประมวลกฎหมายอาญา มาตราที่ 73 วรรค 1 โดยเพิ่มบทลงโทษเป็น 2 เท่าต่อนายจ้างหรือผู้ที่ใช้ความรุนแรงต่อแม่บ้านข้ามชาติ เพื่อไม่ให้เหตุการณ์นายจ้างใช้ความรุนแรงต่อแม่บ้านเกิดขึ้น (3) การร่วมมือกับกลุ่มภาคประชาสังคม และองค์กรไม่แสวงหากำไร เพื่อเพิ่มช่องทางความช่วยเหลือต่อแม่บ้านข้ามชาติให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น (4) การพัฒนาโครงการต่างๆ ของกระทรวงแรงงานสิงคโปร์ เช่น ประเภทโครงการอบรมก่อนเข้าทำงาน โครงการสายด่วนโครงการตรวจสอบบริษัทจัดหางานที่มีมาตรฐานในประเทศสิงคโปร์

3) ประเด็นสวัสดิการขั้นพื้นฐานบางประการที่ยังไม่ได้ปรับปรุงจากรัฐบาลสิงคโปร์

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลสิงคโปร์ยังคงมีประเด็นสวัสดิการขั้นพื้นฐานบางประการที่ควรปรับปรุง ดังนี้ (1) ปัญหาความเหลื่อมล้ำจากพระราชบัญญัติการว่าจ้างแรงงานต่างชาติ (The Employment of Foreign Manpower Act 1990) ที่ระบุนายจ้างคุ้มครองแม่บ้านข้ามชาติ โดยยังมีบางประเด็นที่ไม่ได้ระบุชัดเจน ดังนี้ วันหยุดนักขัตฤกษ์ และวันลาประเภทต่างๆ ซึ่งเป็นเหตุผลที่ทำให้แม่บ้านข้ามชาติไม่ได้รับความเท่าเทียมเรื่องวันหยุดพักผ่อนเทียบกับแรงงานประเภทอื่นๆ ในประเทศสิงคโปร์ (2) การพักอาศัยอยู่กับนายจ้างนั้น ที่ระบุในพระราชบัญญัติการว่าจ้างแรงงานต่างชาติ (The Employment of Foreign Manpower Act 1990) ทำให้แม่บ้านข้ามชาติทำงานล่วงเวลามากกว่าแรงงานประเภทอื่นๆ และมีความเสี่ยงจากการถูกทำร้ายร่างกายจากนายจ้าง (3) การกำหนดให้มีการตรวจครรภ์แม่บ้านข้ามชาติทุก 6 เดือน โดยหากพบว่าแม่บ้านข้ามชาติตั้งครรภ์ จะถูกยกเลิกสัญญาการจ้างงาน และส่งตัวกลับประเทศต้นทาง จึงส่งผลให้แม่บ้านข้ามชาติจะไม่ได้รับค่าชดเชยจากการยกเลิกสัญญาการจ้างงาน และเป็นการตัดสินใจทำให้เกิดการทำแท้ง เพื่อรักษาสถานภาพการจ้างงานในประเทศสิงคโปร์

4) ผลกระทบจากปัญหาละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติต่อประเทศสิงคโปร์

ปัญหาละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติ ส่งผลกระทบต่อประเทศสิงคโปร์ ทั้งในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอินโดนีเซีย เศรษฐกิจของประเทศสิงคโปร์ และการลดทอนภาพลักษณ์การเป็นประเทศที่มีบทบาทสำคัญในประชาคมโลก ดังนี้ (1) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอินโดนีเซีย เนื่องจากทั้งสองประเทศเป็นประเทศที่อยู่ในอาณาบริเวณเดียวกัน และมีความสัมพันธ์ที่มีความผันผวนทางประวัติศาสตร์อยู่บ่อยครั้ง ทั้งเรื่องเหตุการณ์การเผชิญหน้า การก่อการร้าย ปัญหาหมอกควัน ดังนั้น ปัญหาแม่บ้านข้ามชาติที่เกิดขึ้นมาเป็นเวลากว่า 3 ทศวรรษกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในมิติแม่บ้านข้ามชาติ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์เรื่องเศรษฐกิจ โดยประเทศอินโดนีเซียเป็นตลาดส่งออกแม่บ้านข้ามชาติอันดับต้นของประเทศสิงคโปร์ ซึ่งการกดดันด้วยวิธีการหยุดส่งออกแม่บ้านข้ามชาติอยู่บ่อยครั้งจากประเทศอินโดนีเซีย จะส่งผลให้รัฐบาลสิงคโปร์ขาดแคลนแม่บ้านชั่วคราว โดยกระทบต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศสิงคโปร์ (2) การลดทอนภาพลักษณ์ของประเทศสิงคโปร์ ปัญหาการละเมิดสิทธิแม่บ้านข้ามชาติส่งผลให้ประเทศสิงคโปร์มีภาพลักษณ์ของการเป็นประเทศที่เลือกปฏิบัติต่อพลเมืองข้ามชาติที่มีสถานะด้อยกว่าในทางสังคม และเป็นประเทศที่ใช้ความรุนแรงในสังคม โดยภาพลักษณ์ดังกล่าวจะลดทอนความพยายามในการเป็นประเทศที่มีบทบาทสำคัญทั้งในภูมิภาค และนอกภูมิภาคต่อไป

บรรณานุกรม

- A Singapore Government. "Employment Rules for Foreign Domestic Workers (Fdws)." 2021, accessed May,17 2020 <https://www.mom.gov.sg/passes-and-permits/work-permit-for-foreign-domestic-worker/employers-guide/employment-rules>.
- . "Speech at 1st Foreign Domestic Workers Day." Ministry of manpower in Singapore, December, 2010 accessed May,30, 2021, <https://www.mom.gov.sg/newsroom/speeches/2010/speech-by-mr-lee-yi-shyan-minister-of-state-for-trade-industry-and-manpower-at-the-1st-foreign-domestic-workers-day-05-december-2010-400-pm-ntuc-auditorium>.
- . "Speech by Minister of State for Manpower Ms Gan Siow Huang at Committee of Supply 2021." March 2021, accessed May,29, 2021, <https://www.mom.gov.sg/newsroom/speeches/2021/0303-speech-by-minister-of-state-for-manpower-at-committee-of-supply-2021>.
- A Singapore Government Agency. "Speech by Minister of State for Manpower Ms Gan Siow Huang at Committee of Supply 2021." Ministry of Manpower Singapore March 3,2021, accessed 29 April, 2021, <https://www.mom.gov.sg/newsroom/speeches/2021/0303-speech-by-minister-of-state-for-manpower-at-committee-of-supply-2021>.
- Arifin, Bustomi. "Critical Analysis of Domestic Worker Condition in Malaysia and Singapore: Ameliorated Economic Condition Vs. Gateway to Modern Slavery or Servitude." Master Thesis, Malmö högskola 2012.
- Arshad, Arlina. "Indonesia Plans to Stop Sending New Live-in Maids Abroad." *The Straitstimes*, MAY 18, 2016. <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/indonesia-plans-to-stop-sending-new-live-in-maids-abroad>.
- Association of Women. *Cedaw Shadow Report by the Association of Women for Action & Research (Aware)* (Block 5 Dover Crescent #01-22 Singapore: May 2007). https://aware.org.sg/downloads/CEDAW_2007-Report.pdf.
- Auethavornpipat, Ruji. "Migrant Worker Rights and Norm Contestation in Southeast Asia " the degree of Doctor of Philosophy, The Australian National University October

2019 <https://openresearch-repository.anu.edu.au/bitstream/1885/177009/1/Auethavornpipat%20-%20Submitted%20Thesis%20-%202021%20October%202019.pdf>.

Breaking News. "Two Indonesian Domestic Workers Escape the Death Penalty." Think Centre, September 6, 2005, accessed July 19, 2021, <http://www.thinkcentre.org/article.php?id=2643>.

Business Standard. "The Handmaids Tale in Singapore " *business-standard*, January 27, 2013. https://www.business-standard.com/article/specials/the-handmaids-tale-in-singapore-198050201018_1.html.

CBS news. "8 Indonesian Maids Die Falling from Singapore High-Rises." MAY 8, 2012, accessed 9 July, 2021, <https://www.cbsnews.com/news/8-indonesian-maids-die-falling-from-singapore-high-rises/>.

Chan, Carol. *Freedom Is Elsewhere: Circulating Affect and Aversion for Asian and Islamic Others in Migrant-Origin Villages in Indonesia*. Rowman and Littlefield (Universidad Academia de Humanismo Cristiano: 2017).

Chia, Siow Yue. "Foreign Labor in Singapore: Rationale, Policies, Impacts, and Issues ". *Philippine Journal of Development* XXXVIII (2011): 107-33. <https://dirp4.pids.gov.ph/webportal/CDN/PUBLICATIONS/pidspjd11-singapore.pdf>.

Chong, Alan. "Analysing Singapore's Foreign Policy in the 1990s and Beyond: Limitations of the Small State Approach." *Asian Journal of Political Science* 6:1 (1998): 95-119. <https://doi.org/10.1080/02185379808434117>.

Chong, Alex. "How to Apply for Employment Pass in Singapore Successfully." 2018, accessed May 21, 2021, <https://jobplus.sg/wp-content/uploads/2018/07/How-To-Apply-for-Singapore-Employment-Pass-Successfully.pdf>.

CNA editor's. "Man in Landmark Maid Abuse Case Gets More Jail Time after Prosecution Appeals." *today*, AUGUST 26, 2019. <https://www.todayonline.com/singapore/man-landmark-maid-abuse-case-gets-more-jail-time-after-prosecution-appeals>.

Desker, Barry. "The Trouble with Indonesia-Singapore Relations " *thediplomat*, 2015. <https://thediplomat.com/2015/10/the-trouble-with-indonesia-singapore-relations/>.

Devaraj, Samuel. "Average of 270 Maid Abuse Reports Made Each Year from 2017 to 2020." *The New Paper*, March 29, 2021.

<https://www.tnp.sg/news/singapore/average-270-maid-abuse-reports-made-each-year-2017-2020>.

Devasahayam, Theresa W. "Placement and/or Protection? Singapore's Labour Policies and Practices for Temporary Women Migrant Workers." *Journal of the Asia Pacific Economy* (2010): 45-58. <https://doi.org/10.1080/13547860903488229>.

Dodgson, Jennifer. "Foreign Domestic Workers in Singapore: Social and Historical Perspectives." *Lee Kuan Yew School of Public Policy, National University of Singapore* (2016): 1-25. https://lkyspp.nus.edu.sg/docs/default-source/case-studies/fdws_in_singapore.pdf?sfvrsn=2ac5960b_2.

Er, Stacey Yuen Xin, and Paul, Anju Mary. "The Workplace-Entitlements Knowledge of Filipino and Indonesian Domestic Workers in Singapore." *Journal of Immigrant & Refugee Studies* 18:1 (2020): 113-31. <https://doi.org/10.1080/15562948.2019.1571657>.

Evlanova, Anastassia. "What Does Indonesia's New S\$6,000 Performance Bond Mean for Fdw Employers in Singapore?" *ValueChampion*, May 10, 2018 accessed May,30, 2020 <https://www.valuechampion.sg/what-does-indonesias-new-6000-performance-bond-mean-fdw-employers-singapore>

Government of Singapore. "Konfrontasi (Confrontation) Ends." *HistorySG* (Aug 1, 2019). <https://eresources.nlb.gov.sg/history/events/f950e04d-44d7-47ad-a10c-16dfb0cc9ce3>.

Hamilton-Hart, Natasha. "Indonesia and Singapore: Structure, Politics and Interests." *Contemporary Southeast Asia* 31 (2009): 249-71. <https://www.jstor.org/stable/41487384?seq=1>.

Hays, Jeffrey. "Maids in Singapore : Hard Work, Abuse, Lack of Rights and Falling from Windows." 2008 accessed 29 April 2021, https://factsanddetails.com/southeast-asia/Singapore/sub5_7c/entry-3786.html.

Human Rights Watch. "Singapore: Domestic Workers to Get Weekly Day of Rest." March 5, 2012. <https://www.hrw.org/news/2012/03/05/singapore-domestic-workers-get-weekly-day-rest>.

- Jacobsen, Michel, and Bruun, Ole. *Human Rights and Asian Values Contesting National Identities and Cultural Representations in Asia*. London : Curzon Press, 2000.
- Kahmann, Markus. *Trade Unions and Migrant Workers: Examples from the United States, South Africa and Spain*. European Trade Union Institute for Research (2002). <https://library.fes.de/pdf-files/gurn/00316.pdf>.
- Koh, Chiu Yee, Goh, Charmian, Wee, Kellynn, and Yeoh, Brenda SA. "Drivers of Migration Policy Reform: The Day Off Policy for Migrant Domestic Workers in Singapore." *Global Social Policy* 17(2) (2017): 188– 205 <https://doi.org/10.1177/1468018116677218>
- Leifer, Michael. *Singapore's Foreign Policy: Coping with Vulnerability*. London : Routledge, 2000.
- Liang, Lee Terence Chek. *Explaining Indonesia's Relations with Singapore During the New Order Period : The Case of Regime Maintenance and Foreign Policy*. Nanyang Technological University Singapore (No. 10 RSIS Working Paper, 2001).
- Lin, Cheryl, and Min, Ang Hwee. "Demand for New Maids High Despite Extra Costs Amid Covid-19 Restrictions, Risk of Imported Cases." *CNA*, January 7,2021. <https://www.channelnewsasia.com/news/singapore/demand-for-new-maids-covid-19-costs-travel-restrictions-13904512>.
- Low, Linda. "The Political Economy of Migrant Worker Policy in Singapore." *Asia Pacific Business Review* 8:4 (September,2010): 95-118. <https://doi.org/10.1080/713999166>.
- Lum, Selina. "Cop's Wife Admits Starving, Torturing Maid to Death; Myanmar Victim Was Just 24kg in Her Final Days." *The Straits Times*,, Febuary,2021. <https://www.straitstimes.com/singapore/courts-crime/cops-wife-who-starved-tortured-myanmar-maid-to-her-death-makes-legal-moves-to>.
- Lyons, Lenore T. *Transient Workers Count Too? The Intersection of Citizenship and Gender in Singapore's Civil Society*. University of Wollongong Australia (October 2005). <https://ro.uow.edu.au/artspapers>.
- Mahtani, Shibani. "Indonesia Demands High-Rise Safety for Maids in Singapore." *The Wall Street Journal*,, May 9, 2012. <https://www.wsj.com/articles/BL-SEAB-789>.
- Marzuki, Keoni. *Indonesia Singapore Relations: The Next 50 Years*. Nanyang Technological University Singapore (RSIS Commentaries: 2017). <https://dr.ntu.edu.sg/handle/10356/85321>.

- Masuda, Kanako. "Forced to Live in the Employer's House: A Comparative Study of Migrant Domestic Workers in Hong Kong and Singapore." Master of Urban and Regional Planning, University of California, Los Angeles, 2019.
<https://escholarship.org/uc/item/2g82d5g0>.
- McKay, Sandra Lee. "Globalization, Localization and Language Attitudes: The Case of "Foreign Workers" in Singapore." *Multilingual Education* (May 15, 2013).
<https://doi.org/10.1186/2191-5059-3-3>.
- MORRIS, REGAN. "Foreign Maids Face Dire Conditions in Singapore " *Los Angeles Times*, September 30, 2001 <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-2001-sep-30-mn-51467-story.html>.
- Newman, Abraham, and Bach, David. "Regulatory State." *Encyclopedia Britannica*, 26 Nov, 2014, <https://www.britannica.com/topic/regulatory-state>.
- Nowrasteh, Alex. "Singapore's Immigration System: Past, Present, and Future." *CATO WORKING PAPER* (2018): 1-33. <http://www.jstor.com/stable/resrep23044>.
- O'Brien, Rob. "The Vile Abuse of Singapore's Domestic Workers." *The World*, 2015, accessed May, 17, 2020 <https://www.pri.org/stories/2015-03-15/vile-abuse-singapore-s-domestic-workers>.
- Office of the Council of State. "สถานการณ์การก่อการร้ายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และกลไกการจัดการปัญหาของอาเซียน." *law for asean by Office of the Council of State* (Sep 20, 2018). https://lawforasean.krisdika.go.th/File/files/final3_การก่อการร้ายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และกลไกการจัดการปัญหาของอาเซียน.pdf.
- Phneah, Jeraldine. "Why Are There So Many Cases of Maid Abuse in Singapore? And, What Can We Do to Help?" *Jeraldine Phneah*, 2021.
<https://www.jeraldinephneah.com/maid-abuse-singapore/>.
- Piper, Nicola. "Rights of Foreign Domestic Workers — Emergence of Transnational and Transregional Solidarity?". *Asian and Pacific Migration Journal* 14 (2005): 97-119.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1177/011719680501400106>.
- Right Sider. "Indonesian Embassy Urges Singapore to Probe Worker's Abuse." *The Workers Rights*, November 9, 2020.
<https://www.theworkersrights.com/indonesian-embassy-urges-singapore-to-probe-workers-abuse/>.

Samydorai, Sinapan. "Migrant Workers: Litany of Abuses." (December 24 , 2001).

<http://www.thinkcentre.org/article.php?id=1264>.

SHEANY. "Rights Group Condemns Online 'Sale' of Indonesian Migrant Workers." *JAKARTA*

GLOBE, SEPTEMBER 18, 2018. <https://jakartaglobe.id/news/rights-group-condemns-online-sale-of-indonesian-migrant-workers/>.

SOCIALIST REVIEW. "Domestic Violence." no. 189 (September 1995).

<http://pubs.socialistreviewindex.org.uk/sr189/bakan.htm>.

Susilo, Wahyu. "Maids Face Death Penalty." Jul 26, 2007, accessed June 30 2021,

<https://www.insideindonesia.org/maids-face-death-penalty>.

TAN, Eugene K. B. "Managing Female Foreign Domestic Workers in Singapore: Economic

Pragmatism, Coercive Legal Regulation, or Human Rights." *Israel Law Review* 43 (2010): 99-125. <https://doi.org/10.1017/S0021223700000066>.

The Legislation Division of the Singapore Attorney-General's Chambers. "Penal Code (Amendment) Act 1998." MAY 15,1998, accessed May 30, 2021,

<https://sso.agc.gov.sg/Acts-Supp/18-1998/Published/19980515?DocDate=19980515>.

The New York Times Archives. "8 Killed as Singapore Race Riots Erupt." *The New York Times* (New York City : USA.), Sept 5, 1964.

<https://www.nytimes.com/1964/09/05/archives/8-killed-as-singapore-race-riots-erupt.html>.

the Singapore Government. "Foreign Workforce Numbers." March 30,2021, accessed May

28, 2021, <https://www.mom.gov.sg/documents-and-publications/foreign-workforce-numbers>.

———. "Speech at 6th Foreign Domestic Workers Day Celebrations." December 6 ,2015,

accessed May 28, 2021, <https://www.mom.gov.sg/newsroom/speeches/2015/1206-speech-at-6th-fdw-day-celebrations>.

The Straitstimes. "Indonesian Embassy to Seek Thorough Probe into Online 'Sale' of Maids in Singapore: Report." *The Straitstimes* SEP 17, 2018.

<https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/indonesian-embassy-to-seek-thorough-probe-into-online-sale-of-maids-in-singapore-report>.

The World Bank Indonesia. *Indonesia's Global Workers : Juggling Opportunities and Risks*. (November 2017).

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/946351511861382947/pdf/121691-Indonesias-Global-Workers-Juggling-Opportunities-Risks.pdf>.

THOMSON REUTERS FOUNDATION. "Asia's Migrant Domestic Workers Rally to Fight Low Pay, Abuse." *bangkokpost*, MAY 26, 2015.

<https://www.bangkokpost.com/thailand/general/573571/asia-migrant-domestic-workers-rally-to-fight-low-pay-abuse>.

TING, WONG PEI. "Couple Who Abused Two Maids to Serve Two Jail Terms Consecutively." *today*, SEPTEMBER 20, 2019.

<https://www.todayonline.com/singapore/more-jail-time-couple-convicted-violent-abuse-two-maids-ordered-serve-two-sentences>.

Transient Workers Count Too. "Fact Sheet: Foreign Domestic Workers in Singapore (Complaints and Abuses)." TWC2 2011, accessed May 17, 2020

<https://twc2.org.sg/2011/11/16/fact-sheet-foreign-domestic-workers-in-singapore-complaints-and-abuses/>.

TWC2. *Universal Periodic Review Singapore* 2016. (Golden Mile Complex : Singapore: Transient Workers Count Too, June,2015).

UN Women. *Gaining Protection for Indonesia's Migrant Workers and Their Families* (UN Women's flagship report, Progress of the World's Women 2019-2020: July 12, 2019). <https://www.unwomen.org/en/news/stories/2019/6/feature-story-of-change-protection-for-indonesias-migrant-workers>.

Wessels, Anja. *Home Sweet Home? Work, Life and Well-Being of Foreign Domestic Workers in Singapore*. (Humanitarian Organization for Migration Economics, 2015).

Westcott, Ben, and Hunt, Katie. "Most Singapore Foreign Domestic Workers Exploited." *CNN*,, December 4,2014. <https://edition.cnn.com/2017/11/28/asia/singapore-domestic-helpers-maids/index.html>.

Yeoh, Brenda S. A., Goh, Charmian, and Wee, Kellynn. "Social Protection for Migrant Domestic Workers in Singapore: International Conventions, the Law, and Civil Society Action." *American Behavioral Scientist* (2020): 841-58. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0002764220910208>.

Yeoh, Brenda S. A., Huang, Shirlena, and Ill, Joaquin Gonzalez. "Migrant Female Domestic Workers: Debating the Economic, Social and Political Impacts in

Singapore." *The International Migration Review* 33 (1999): 114-36.

<https://www.jstor.org/stable/2547324>.

Yeoh, Shirlena Huang and Brenda S.A. "The Difference Gender Makes: State Policy and Contract Migrant Workers in Singapore." *Asian and Pacific Migration Journal* 12 (2003): 75-96.

Yi, Beh Lih. "In U-Turn, Indonesia Says Will Continue to Send Maids Abroad." *Jakarta Globe*, March 20, 2017. <https://jakartaglobe.id/news/u-turn-indonesia-says-will-continue-send-maids-abroad>.

กมลินทร์ พิณีจกวดล, ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์, น้ำผึ้ง ทศนัยพิทักษ์กุล. รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ (*Final Report*) รายงานในลักษณะ *Quick Research* ในประเด็นเร่งด่วนของประชาคมอาเซียน เรื่อง แร่งงานข้ามชาติ ภายใต้โครงการพัฒนากฎหมายภายในเพื่อรองรับการทำงานด้านประชาคมอาเซียน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559. (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2559).

โคริน เพ็ญเกษม. สิงคโปร์ : การเมือง เศรษฐกิจและการต่างประเทศหลังยุควิกฤติ เศรษฐกิจ (ค.ศ. หลังวิกฤติเศรษฐกิจ (พ.ศ. 2540 – 2550). กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.

ผศ.ดร.ชาญชัย จิตรเหล่าอาพร. "บทบาทรัฐกับยุทธศาสตร์การพัฒนาของสิงคโปร์." วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง บรูพา 2 (2014): 17-39. <http://www.polsci-law.buu.ac.th/pegjournal/document/2-2/2.pdf>.

มีต, กุลดา เกษบุญชู. "กระบวนการเข้าสู่ความเป็นสากลของระบบทุนนิยมและลัทธิเสรีนิยม

ใหม่." วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2556): 7-43.

<http://www.library.polsci.chula.ac.th/dl/30ff875f1ad4e49201db8a764e7fd708>.

รศ. สีดา สอนศรี, รศ.ดร. ชัยโชค จุลศิริวงศ์. "การก่อการร้ายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้." *จุลสารความมั่นคงศึกษา* 29 (ตุลาคม 2550): 1-40.

<https://drive.google.com/file/d/1tLjydpdKbRdWC096DzwsBhgED6zHrsA3m/view>.

เอน.เจ.ไรอัน. การสร้างชาติมาเลเซียและสิงคโปร์. Translated by ม.ร.ว. ประกายทอง สิริสุข. กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 1983.



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	ฐิติรัตน์ เชื้อพุทธ
วัน เดือน ปี เกิด	19 พฤษภาคม 2536
สถานที่เกิด	กรุงเทพฯ
วุฒิการศึกษา	ปริญญาตรี ศิลปศาสตรบัณฑิต รัฐศึกษา (เกียรตินิยมอันดับ 2) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY