

ข้อตกลงองค์การการค้าโลกว่าด้วยการอุดหนุน ประมงและการห้ามทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม: มิติด้านการ ป้องกันการบังคับใช้แรงงานและการค้าเสรี



กลุ่มงานนโยบายเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ
กองเศรษฐกิจการแรงงาน



บทสรุปผู้บริหาร

ข้อตกลงองค์การการค้าโลกว่าด้วยการอุดหนุนประมงและการห้ามทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม: มิติด้านการป้องกันการค้าบังคับใช้แรงงานและการค้าเสรี WTO Agreement on Fisheries Subsidies and Illegal Unreported and Unregulated Fishing: IUU Fishing: Prohibition of Forced Labour and Free Trade Dimension



ที่มาของ IUU



IUU หรือ Illegal Unreported and Unregulated Fishing ซึ่งหมายถึง การทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม ถูกนิยามครั้งแรก เมื่อปี 2540 โดยคณะกรรมการอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพทะเลแอนตาร์กติก (Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources: CCAMLR) และต่อมา IUU ได้รับการรับรองจากองค์การอาหารและเกษตรแห่งชาติ (Food and Agriculture Organization: FAO) ให้ผนวกอยู่ในแผนปฏิบัติการระดับนานาชาติเพื่อป้องกัน ขับขัง และจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย

IUU ในบริบทของสหภาพยุโรปในฐานะผู้ใช้อำนาจเชิงปทัสสถาน (normative power) ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดกรอบกฎหมายและนโยบายประเทศไทยเนื่องมาซึ่งปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย

โดยประเทศที่ไม่มีระบบและควบคุมการทำ ประมงไม่มีประสิทธิภาพ เพียงพอ จะได้รับในเตือน “สีเหลือง” หรือ “yellow card”

“ใบแดง” หรือ “red card” ซึ่งหมายถึง เป็นประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือกับการต่อต้านและไม่มีระบบ ที่มีประสิทธิภาพต้นอในการต่อต้านการทำ ประมงผิดกฎหมาย ซึ่งหมายถึง EU ระงับการนำเข้าสินค้าอาหารทะเลจากประเทศนั้น ๆ

ในกรณีประเทศส่วนใหญ่ที่ได้รับ “ใบเขียว” หรือ “green card” หมายถึงประเทศนั้นให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีรวมทั้งมีการพัฒนาระบบ และแนวปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ

ประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกสินค้ากุ้งรายใหญ่ที่สุดในโลก ซึ่งในปี 2554 มีปริมาณการส่งออกกว่า 392,000 ตัน และมีปริมาณถึงร้อยละ 90 ของอาหารทะเลที่ส่งออกทั้งหมด โดยตลาดส่งออกที่สำคัญของไทยคือ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่นและสหภาพยุโรป แต่ต่อสหภาพยุโรปที่นำเข้าแรงงานในสัดส่วนที่สูง โดยเฉพาะแรงงานข้ามชาติ ได้แก่ เมียนมาร์ ลาวและกัมพูชา โดย CUP เรียกร้องให้นานาชาติพิจารณาจัดการส่งออกกุ้งของไทย

เมื่อวันที่ 21 เมษายน 2558 เมื่อสหภาพยุโรปได้จัดทำหนังสืออย่างเป็นทางการ ต่อรัฐบาลไทยว่ายังไม่มีการดำเนินการที่เพียงพอตามแนวทาง และมาตรฐานสากลเพื่อต่อต้านการทำ ประมงที่ผิดกฎหมาย หรือเป็นการให้ใบเตือนหรือใบเหลืองต่อประเทศไทย

สหภาพยุโรปได้ปลดใบเหลืองของภาคการประมง ไทยไปแล้ว เมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๖๒ จากผลของความก้าวหน้าจากความร่วมมือของไทย ร่วมกับสหภาพยุโรปในการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย แต่ทุกฝ่ายควรตระหนักว่าในช่วงปี 2558 ถึง 2561 รัฐบาลไทยต้องใช้ความพยายามอย่างหนักและความร่วมมือของทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นภาคธุรกิจ นักวิชาการ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ สหภาพยุโรปโดยคณะผู้แทนสหภาพยุโรป ประจำประเทศไทย

การดำเนินงานของกระทรวงแรงงานในการแก้ไขปัญห IUU ในช่วงปี 2558 ถึงปี 2561 เพื่อปลดสถานะการได้รับใบเหลืองจากสหภาพยุโรป

เมื่อวันที่ 21 เมษายน 2558 สหภาพยุโรปมีหนังสืออย่างเป็นทางการ (Formal notice) ที่เป็นการเตือนหรือให้ใบเหลืองแก่ประเทศไทย พร้อมทั้งแจ้ง “ข้อสังเกตของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับมาตรการที่รัฐบาลไทยจะต้องดำเนินการโดยทันที” ให้เสร็จสิ้นภายในเดือนธันวาคม 2558 ดังนี้

01 พัฒนาระบบติดตาม ควบคุมและเฝ้าระวังการทำ ประมง (Monitoring, Control, and Surveillance: MCS) และการตรวจสอบย้อนกลับ (Traceability)

02 การปราบปรามการค้ามนุษย์ในภาคการประมง

03 การปรับสถานะแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในภาค การประมงให้เป็นแรงงานถูกต้องกฎหมาย

04 การติดตามและควบคุมเรือประมง (เฉพาะที่มีขนาดตั้งแต่ 60 ตันกรอสขึ้นไป)

05 การตรวจสอบโรงงานอุตสาหกรรมแปรรูปสัตว์น้ำ

06 การลงโทษผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับแรงงาน

07 ดำเนินความร่วมมือกับประเทศที่สาม โดยเน้นกับประเทศเพื่อนบ้านเนื่องมาซึ่งปัญหาคับ การเจรจาเพื่อจัดทำความตกลงความร่วมมือ

สำหรับในส่วนของการต่อต้านการค้ามนุษย์ที่กระทรวงแรงงาน ต้องเร่งดำเนินการตามข้อสังเกตของสหภาพยุโรป เช่น การปราบปรามการค้ามนุษย์ในภาคการประมง และการปรับสถานะแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ในภาคประมงให้เป็นแรงงานถูกต้องกฎหมาย เป็นต้น



**ข้อตกลงองค์การการค้าโลกว่าด้วยการอุดหนุนประมงและการห้ามทำการประมงที่ผิดกฎหมาย
ขาดการรายงานและไร้การควบคุม: มิติด้านการป้องกันการบังคับใช้แรงงานและการค้าเสรี
(WTO Agreement on Fisheries Subsidies and Illegal Unreported and
Unregulated Fishing: IUU Fishing: Prohibition of Forced Labour and Free Trade Dimension)**

บทนำ

เป็นเวลาเกือบ 8 ปีแล้วที่คนไทยรู้จักและตระหนักถึงความสำคัญของคุณค่า “IUU” หรือ “Illegal Unreported and Unregulated Fishing” ซึ่งหมายถึง “การทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม” ซึ่งมีเหตุจากการที่สหภาพยุโรป ให้ “ใบเหลือง (Yellow Card)” แก่ประเทศไทยเมื่อปี 2558 ซึ่งเป็นการเตือนว่าประเทศไทยกำลังละเมิด IUU Regulation ที่ปล่อยให้เกิดการทำการประมงผิดกฎหมาย รวมไปถึงประเด็นที่ EU ให้ความสนใจคือการใช้แรงงานบังคับในภาคการประมง ซึ่งในช่วงระยะเวลาดังกล่าว อุตสาหกรรมการส่งออกสินค้ากุ้งและอาหารทะเลของไทยอยู่ในภาวะสุ่มเสี่ยงเป็นอย่างมาก ซึ่งหากในระยะเวลาอันสั้นประเทศไทยไม่มีความก้าวหน้าในการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย สหภาพยุโรปอาจตัดสินใจให้ “ใบแดง (Red Card)” แก่ประเทศไทย และหมายความว่าประเทศไทยไม่สามารถส่งออกสินค้ากุ้งและอาหารทะเลเข้ายุโรปได้ ซึ่งเป็นมาตรการลงโทษทางการค้า (Trade Sanction) และส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการส่งออกสินค้ากุ้งและอาหารทะเลอย่างมาก

แม้ว่าเมื่อวันที่ 8 มกราคม 2562 สหภาพยุโรปได้ปลดสถานะใบเหลืองของภาคการประมงไทย เนื่องจากเห็นว่ารัฐบาลไทยโดยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนใช้ความพยายามในการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ทั้งในส่วนของพัฒนาและแก้ไขกฎหมายให้ทันสมัยสอดคล้องกับมาตรฐานสากล มีการบังคับใช้กฎหมาย การบริหารจัดการและการตรวจสอบในทุกรูปแบบ รวมไปถึงให้ความสำคัญกับประเด็นสิทธิแรงงานในภาคการประมงด้วย แต่รัฐบาลและทุกฝ่ายต้องเตรียมความพร้อมและปรับตัวอยู่เสมอเพื่อให้การทำการประมงของไทยสอดคล้องกับมาตรฐานสากลในบริบทที่อาจเปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น บทความเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับข้อผูกพันด้านการค้าและการค้าเสรี จะได้นำเสนอเรื่อง “ข้อตกลงองค์การการค้าโลกว่าด้วยการอุดหนุนประมงและการห้ามทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม: มิติด้านการป้องกันการบังคับใช้แรงงานและการค้าเสรี (WTO Agreement on Fisheries Subsidies and Illegal Unreported and Unregulated Fishing: IUU Fishing: Prohibition of Forced Labour and Free Trade Dimension)” ซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยเรื่อง IUU ฉบับล่าสุดที่ได้รับการรับรองเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2565 จากที่ประชุมใหญ่รัฐมนตรีองค์การการค้าโลก สมัยที่ 12 (12th Ministerial Conference: MC12) ณ องค์การการค้าโลก นครเจนีวา ทั้งนี้เพื่อให้ผู้อ่านได้เข้าใจบริบทของ IUU ในเวทีระหว่างประเทศระดับต่าง ๆ รวมไปถึงข้อตกลงองค์การการค้าโลกว่าด้วยการอุดหนุนประมงและการห้ามทำการประมงที่ผิดกฎหมายขาดการรายงานและไร้การควบคุมและความเกี่ยวเนื่องที่ส่งผลต่อการป้องกันการบังคับใช้แรงงานและการค้าเสรีในระดับการค้าพหุภาคีของเวทีองค์การการค้าโลก ซึ่งองค์การระหว่างประเทศแห่งนี้มีจำนวนสมาชิกถึง 164 ประเทศ โดยมีสัดส่วนมูลค่าการค้าระหว่างประเทศของสมาชิกด้วยกันถึงร้อยละ 98 ของการค้าโลก (ที่มา: WTO) รวมไปถึงเพื่อเป็นการนำเสนอข้อมูลบทวิเคราะห์ประกอบการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและเชิงวิชาการเพื่อเตรียมความพร้อมของประเทศไทยหาก Agreement มีผลบังคับใช้ต่อไปในอนาคต

ที่มาและภูมิหลังของ IUU

IUU หรือ Illegal Unreported and Unregulated Fishing หมายถึง การทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม ได้รับการนิยามครั้งแรก เมื่อปี 2540 โดยคณะกรรมการอนุรักษ์ทรัพยากรชีวิตทะเลแอนตาร์กติก (Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources: CCAMLR) และต่อมา IUU ได้รับการรับรองจากองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization: FAO) ให้ผนวกอยู่ในแผนปฏิบัติการระดับนานาชาติเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (International Plan of Action to Prevent, Deter, and Eliminate IUU Fishing) เมื่อปี 2544 และนับตั้งแต่นั้นมา IUU fishing ได้รับความสนใจในระดับนานาชาติว่าเป็นกิจกรรมที่เป็นภัยคุกคามต่อการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืน

IUU ในบริบทของสหภาพยุโรปในฐานะผู้ใช้อำนาจเชิงปทัสสถาน (normative power) ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดกรอบกฎหมายและนโยบายประเทศไทยเพื่อแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย

สหภาพยุโรปซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่นำเข้าสินค้าอาหารทะเลรายใหญ่ของโลกได้ออกกฎ EU 1005/2008 เมื่อวันที่ 29 กันยายน 2551 ว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (EU IUU Regulation) และมีผลบังคับใช้เมื่อเดือนมกราคม 2553 โดย EU IUU Regulation ได้รับการยอมรับว่าเป็นกฎระเบียบที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดในการต่อต้านการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย โดย EU IUU Regulation ใช้บังคับกับเรือทุกชนิดทั้งสัญชาติในกลุ่มประเทศ EU และสัญชาติอื่น ๆ ที่จอดเทียบท่าและขนถ่ายสินค้าที่ทำเรือของสหภาพยุโรป ซึ่งองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของ EU IUU Regulation คือการจัดทำหนังสืออย่างเป็นทางการแจ้งเตือนประเทศคู่ค้าที่มีใช้สมาชิกของ EU (Third countries carding process) โดยประเทศที่ไม่มีระบบและควบคุมการทำประมงไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ จะได้รับใบเตือน “สีเหลือง” หรือ “yellow card” และหากไม่มีการปรับปรุงการดำเนินการใด ๆ ประเทศนั้นก็จะได้รับ “ใบแดง” หรือ “red card” ซึ่งหมายถึงเป็นประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือกับการต่อต้านและไม่มีระบบที่มีประสิทธิภาพดีพอในการต่อต้านการทำการประมงผิดกฎหมาย ซึ่งหมายถึง EU ระวังการนำเข้าสินค้าอาหารทะเลจากประเทศนั้น ๆ และในกรณีประเทศส่วนใหญ่ที่ได้รับ “ใบเขียว” หรือ “green card” หมายถึงประเทศนั้นให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี รวมทั้งมีการพัฒนาระบบและแนวปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งกรณีดังกล่าว EU ใช้อำนาจเชิงปทัสสถานหรือ Normative ที่จะกรอบความคิด การสร้างกฎเกณฑ์หรือสร้างให้เป็นที่ยอมรับทั้งจากสังคมโลก

จุดเริ่มต้นการได้รับใบเหลืองของประเทศไทยเริ่มจากเมื่อปี 2556 มูลนิธิความยุติธรรมสิ่งแวดล้อม (Environmental Justice Foundation: EJF)¹ เผยแพร่รายงานเรื่อง “The Hidden Cost: Human Rights Abuses in Thailand’s Shrimp Industry (ต้นทุนแฝง: การละเมิดสิทธิมนุษยชนในอุตสาหกรรมกุ้งของประเทศไทย)”² โดยระบุว่าประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกสินค้ากุ้งรายใหญ่ที่สุดในโลก ซึ่งในปี 2554 มีปริมาณการส่งออกกว่า 392,000 ตัน และมีปริมาณถึงร้อยละ 90 ของอาหารทะเลที่ส่งออกทั้งหมด โดยตลาดส่งออกที่สำคัญของไทยคือ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่นและสหภาพยุโรป ทั้งนี้ EJF ระบุว่าอุตสาหกรรมกุ้งของไทยนั้น แม้ว่าจะมีการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่มาช่วยในกระบวนการผลิต แต่อุตสาหกรรมดังกล่าวยังคงเป็นอุตสาหกรรมที่พึ่งพาแรงงานในสัดส่วนที่สูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพึ่งพาแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่

¹ มีสถานะเป็นองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร

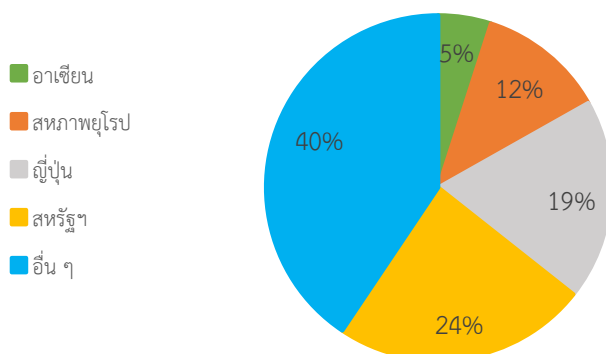
² Environmental Justice Foundation. (2013) *The Hidden Cost: Human Rights Abuses in Thailand’s Shrimp Industry*. EJF

เมียนมาร์ ลาวและกัมพูชา และเพื่อเป็นการลดต้นทุนการผลิตจึงส่งผลให้แรงงานในอุตสาหกรรมดังกล่าว มีสภาพการทำงานที่ไม่เหมาะสมและเสี่ยงต่อการเป็นแรงงานบังคับ ถูกละเมิดและถูกเอารัดเอาเปรียบ โดยในรายงานฉบับดังกล่าว EJF เรียกร้องให้นานาชาติพิจารณาระงับการส่งออกกุ้งของไทย รวมทั้งให้กระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปร่วมมือกับรัฐบาลไทยโดยมุ่งเน้นประเด็น เรื่องการค้ามนุษย์ โดยให้มีการติดตามและประเมินผลในรายงานการค้ามนุษย์ (TIP Report) ของสหรัฐอเมริกา และเอกสารเน้นแนวปฏิบัติในการเสริมสร้างบทบาทของสหภาพยุโรปในเรื่องการต่อต้านการค้ามนุษย์ (Action-Oriented Paper on strengthening the EU external dimension of action against trafficking in human beings) แม้ว่าในตัวของ IUU Regulation จะเน้นแนวนโยบายการทำประมงและการรักษา สิ่งแวดล้อมทางทะเลอย่างยั่งยืน และประเด็นเรื่องการใช้แรงงานบังคับ แรงงานเด็ก การค้ามนุษย์และสิทธิ แรงงานจะไม่ได้ผนวกไว้ในขอบเขตของ IUU Regulation ไว้อย่างชัดเจน แต่อย่างไรก็ตามสหภาพยุโรปได้นำ ประเด็นสิทธิมนุษยชน และการคุ้มครองแรงงานเป็นส่วนหนึ่งในการพิจารณานำเข้าสินค้าประมงจากประเทศ คู่ค้าภายใต้ IUU Regulation เนื่องจากได้รับแรงกดดันจากองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร (NGOs) รวมไปถึงสำนักข่าว และสื่อต่างประเทศต่าง ๆ

และตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ประเทศไทยกลายเป็นจุดสนใจจากสื่อและสำนักข่าวต่างประเทศ เช่น the Guardian the New York Times ที่นำเสนอข่าวว่าประเทศไทยใช้ “แรงงานบังคับ” ในอุตสาหกรรม ประมงและอาหารทะเล ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยมีการเผยแพร่ข่าว อย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2557 มาตามลำดับ จนกระทั่งวันที่ 21 เมษายน 2558 ที่สถานการณ์ ของอุตสาหกรรมส่งออกสินค้ากุ้งและอาหารทะเลของไทยอยู่ในภาวะเสี่ยงเป็นอย่างมาก เมื่อสหภาพ ยุโรปได้จัดทำหนังสืออย่างเป็นทางการ (formal notice) ต่อรัฐบาลไทยว่ายังไม่มีมาตรการที่ เพียงพอตามแนวทางและมาตรฐานสากลเพื่อต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมาย หรือเป็นการให้ใบเตือนหรือ ใบเหลืองต่อประเทศไทยนั่นเอง ทั้งนี้หากพิจารณามูลค่าการส่งออกในปี 2557 ประเทศไทยส่งออกอาหาร ทะเลแปรรูปไปยัง EU มีมูลค่าประมาณ 700 ล้านเหรียญสหรัฐ หรือร้อยละ 12 ของมูลค่าการส่งออกสินค้า ประมงโดยรวมของไทย (ตามข้อมูลของศูนย์วิจัยเศรษฐกิจและวิจัยธุรกิจธนาคารไทยพาณิชย์ หรือ EIC)

แผนภูมิ 1 มูลค่าส่งออกสินค้าประมงโดยรวมของไทย = 6,426 ณ สิ้นปี 2557

หน่วย: ล้านดอลลาร์



ที่มา: EIC, 2558

การดำเนินงานของกระทรวงแรงงานในการแก้ไขปัญหา IUU ในช่วงปี 2558 ถึงปี 2561 เพื่อปลดสถานะการได้รับใบเหลืองจากสหภาพยุโรป

แม้ว่า IUU Regulation ของสหภาพยุโรปจะไม่ได้เน้นเรื่องสภาพการทำงานของคนงานบนเรือประมง รวมไปถึงเรื่องการค้ามนุษย์เป็นการเฉพาะเจาะจง แต่หากประเทศคู่ความร่วมมือกับสหภาพยุโรปมีพัฒนาการระบบบริหารจัดการการควบคุมการทำประมงภายใต้การบังคับใช้กฎหมายที่เหมาะสม สหภาพยุโรปเห็นว่า จะส่งผลดีต่อสภาพการทำงานของคนงานบนเรือประมงตามมาด้วย ประกอบกับสหภาพยุโรปได้รับแรงกดดันจากทั้งสำนักข่าวต่างประเทศและองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร (NGOs) เช่น EJF ที่เรียกร้องให้สหภาพยุโรปใช้มาตรการด้านการค้ากีดกันประเทศไทยเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ และการใช้แรงงานบังคับในอุตสาหกรรมประมงของไทย ซึ่งในที่สุดเมื่อวันที่ 21 เมษายน 2558 สหภาพยุโรปจึงมีหนังสืออย่างเป็นทางการ (formal notice) ที่เป็นการเตือนหรือให้ใบเหลืองแก่ประเทศไทย พร้อมทั้งแจ้ง “ข้อสังเกตของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับมาตรการที่รัฐบาลไทยจะต้องดำเนินการโดยทันที” ให้เสร็จสิ้นภายในเดือนธันวาคม 2558 ดังนี้

1. พัฒนาระบบติดตาม ควบคุมและเฝ้าระวังการทำประมง (Monitoring, Control, and Surveillance: MCS) และการตรวจสอบย้อนกลับ (Traceability)
2. การปราบปรามการค้ามนุษย์ในภาคการประมง
3. การปรับสถานะแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในภาคการประมงให้เป็นแรงงานถูกกฎหมาย
4. การติดตามและควบคุมเรือประมง (เฉพาะที่มีขนาดตั้งแต่ 60 ตันกรอสส์ขึ้นไป)
5. การตรวจสอบโรงงานอุตสาหกรรมแปรรูปสัตว์น้ำ
6. การลงโทษผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับแรงงาน
7. ดำเนินความร่วมมือกับประเทศที่สาม โดยเฉพาะกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อแก้ไขปัญหาด้วยการเจรจาเพื่อจัดทำความตกลงความร่วมมือ

จากการแจ้งข้อสังเกตของสหภาพยุโรปทั้ง 7 ข้อ รัฐบาลไทยจึงได้กำหนดมาตรการเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายให้เป็นไปตามเงื่อนไขเวลาที่สหภาพยุโรปกำหนด โดยหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) มีคำสั่งที่ 10/2558 เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2558 เรื่องการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม โดยกำหนดให้จัดตั้ง “ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย (Command Center for Combatting Illegal Fishing)” หรือ ศปมผ. (CCCIF) โดยเป็นศูนย์เฉพาะกิจขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรีและมีผู้บัญชาการทหารเรือเป็นผู้บัญชาการศูนย์ ฯ โดย ศปมผ. มีโครงสร้างการปฏิบัติงาน ดังนี้

- 1) คณะกรรมการนโยบายแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และการทำประมงผิดกฎหมายหน้าที่กำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติในระดับรัฐบาล
 - 2) ให้กองทัพเรือและศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ซึ่งจัดตั้งตามมติของสภาความมั่นคงแห่งชาติและมติคณะรัฐมนตรีเมื่อปี 2540 และปี 2541 ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักของ ศปมผ. ในการปฏิบัติการทางทะเลและชายฝั่ง และปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้อง
 - 3) ให้มีศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้า-ออก (Port In – Port Out Controlling Center: PIPO) และศูนย์ให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่เรือประมงแบบเบ็ดเสร็จประจำในแต่ละจังหวัดชายทะเล
- ทั้งนี้ ศปมผ. มีอำนาจหน้าที่หลัก เช่น การควบคุม สั่งการ กำกับดูแล และประสานการปฏิบัติการทั้งปวงของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน สำนักงาน

ตำรวจแห่งชาติ และส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ที่สำคัญ เช่น กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กรมศุลกากร กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานอัยการสูงสุด กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม การกำหนดแนวทางของไทย และจัดทำแผนปฏิบัติการแห่งชาติในการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ตลอดจนกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผน รวมถึงทำความเข้าใจกับสหภาพยุโรป เป็นต้น สำหรับในส่วนของตัวอย่างมาตรการที่กระทรวงแรงงานต้องเร่งดำเนินการตามข้อสังเกตของสหภาพยุโรป เช่น

การปราบปรามการค้ามนุษย์ในภาคการประมง

- มีการมอบนโยบายให้หัวหน้าส่วนราชการทุกหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานทั่วประเทศ ประมาณ 700 คน เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2558 โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานได้กำหนดให้การขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน และการแก้ไขปัญหาการทำประมง IUU เป็นหนึ่งในนโยบายเฉพาะที่ต้องเร่งดำเนินการ อีกทั้งปลัดกระทรวงแรงงานได้มอบเป็นแนวทางปฏิบัติให้หัวหน้าส่วนราชการให้ความสำคัญ และจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการป้องกันการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน (ศปกค.รง.) ระดับกรมและระดับจังหวัด เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานให้สอดคล้องตามยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการ (Roadmap) ของศูนย์ฯกระทรวง

- ดำเนินการร่วมตรวจเรือด้านแรงงาน ระหว่างวันที่ 6 พฤษภาคม - 11 พฤศจิกายน 2558 ตรวจเรือ 19,552 ลำ ลูกจ้าง 369,221 คน ทั้งนี้ นายจ้างได้ปฏิบัติถูกต้องแล้วทั้งหมด และไม่พบการปฏิบัติไม่ถูกต้องในเรื่องเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กและแรงงานบังคับ และพบการกระทำผิดตามพ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 จำนวน 58 ราย (นายจ้าง 6 ราย ลูกจ้าง 52 ราย)

- กำหนดตรวจบูรณาการร่วมกับศปมผ. ระหว่างวันที่ 16 พฤศจิกายน - 11 ธันวาคม 2558

- เร่งรัดการฝึกอบรมเจ้าพนักงานเพื่อตรวจสอบปัญหาการค้ามนุษย์ และแรงงานบังคับในเรือประมง นอกเหนือจากการตรวจสอบในอุตสาหกรรมแปรรูปสัตว์น้ำ โดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เร่งรัดการฝึกอบรม เจ้าพนักงาน เพื่อตรวจสอบปัญหาการค้ามนุษย์ และแรงงานบังคับในเรือประมง นอกเหนือจากการตรวจสอบอุตสาหกรรมแปรรูปสัตว์น้ำ โดยดำเนินการจัดอบรมหลักสูตรป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ การใช้แรงงานเด็ก แรงงานบังคับในทะเล จำนวน 2 รุ่นๆ ละ 35 คน

การปรับสถานะแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในภาคประมงให้เป็นแรงงานถูกกฎหมาย

- กระทรวงแรงงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ร่วมดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวในกิจการประมงทะเลในครั้งแรก ระหว่างวันที่ 1 เมษายน 2558 ถึงวันที่ 29 มิถุนายน 2558 มีแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนทั้งสิ้น 54,402 คน (เมียนมา 30,594 คน ลาว 1,142 คน กัมพูชา 22,671 คน) เจ้าของเรือ/นายจ้าง จำนวนทั้งสิ้น 9,941 ราย

- กระทรวงแรงงานได้ขอความร่วมมือกระทรวงมหาดไทยออกประกาศผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติเมียนมา ลาว กัมพูชาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรและพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป ทั้งนี้ ให้ผ่อนผันเป็นเวลา 1 ปี ตั้งแต่วันที่ 2 พฤศจิกายน 2558 เป็นต้นไป และกำหนดให้นายจ้างพาแรงงานต่างด้าวไปรายงานตัวเพื่อจัดทำทะเบียนประวัติ ตรวจสุขภาพ และขออนุญาตทำงาน ภายในเวลา 90 วัน ระหว่างวันที่ 2 พฤศจิกายน 2558 ถึงวันที่ 30 มกราคม 2559

- แก้ไขกฎระเบียบแรงงานภายในให้มีความยืดหยุ่นให้แรงงานต่างด้าว 2 กลุ่มในการปรับเปลี่ยนนายจ้างสำหรับแรงงาน 1) แรงงานในเรือประมง และ 2) แรงงานในอุตสาหกรรมแปรรูปสัตว์น้ำให้สามารถเปลี่ยนนายจ้างได้ภายในกลุ่ม โดยไม่จำกัดจำนวนนายจ้างและจังหวัดที่ทำงานได้ ทั้งนี้ของกัมพูชาต้องเจรจาแก้ไขบันทึกทางวิชาการระหว่างกัน

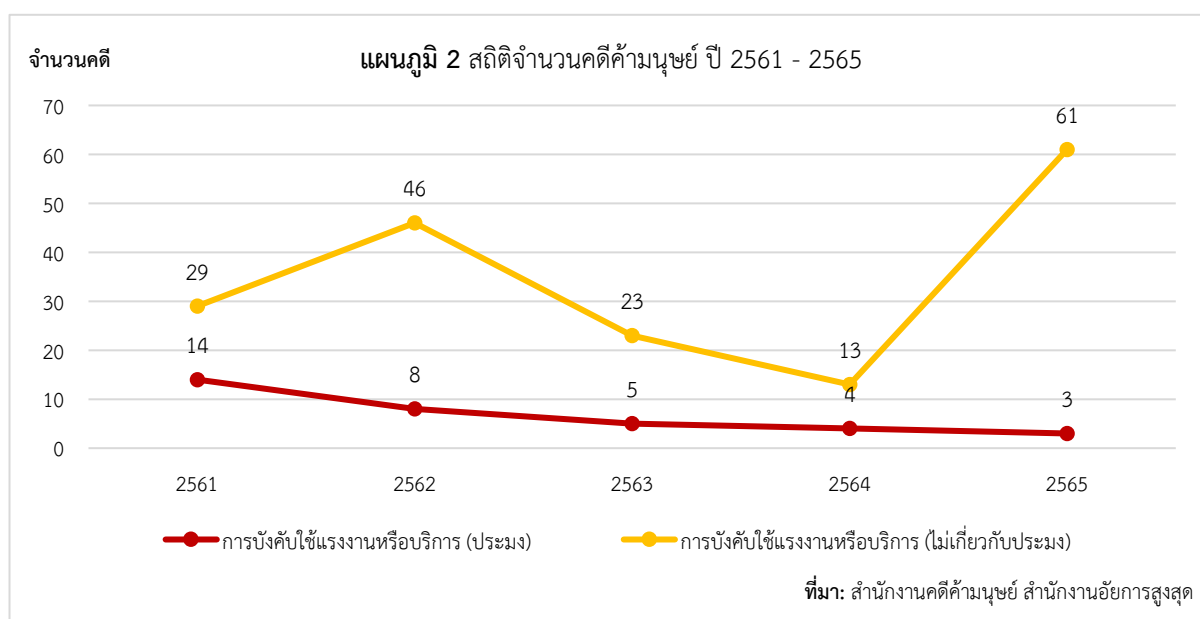
นอกจากนี้ รัฐบาลไทยโดยกระทรวงแรงงานมีโครงการความร่วมมือทางวิชาการเพื่อต่อต้านรูปแบบการทำงานที่ไม่เป็นที่ยอมรับในอุตสาหกรรมประมงและอาหารทะเล (Combating Unacceptable Forms of Work in the Thai Fishing and Seafood Industry) ร่วมกับสหภาพยุโรป (European Union : EU) และองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการปฏิบัติตามสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน ป้องกันและลดการใช้แรงงานบังคับ แรงงานเด็กและรูปแบบการใช้แรงงานที่ไม่เป็นที่ยอมรับ ขจัดการหาประโยชน์จากแรงงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานต่างด้าวที่ทำงานบนเรือประมงทะเล ด้วยการพัฒนาประสิทธิภาพของระบบการตรวจแรงงานผ่านการพัฒนาระบบการทำงานที่โปร่งใส มีธรรมาภิบาลได้รับความร่วมมือและบุคลากรมีศักยภาพ ส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย สนับสนุนสถานประกอบการให้ใช้บริการนำเข้าแรงงานที่ถูกกฎหมาย เพิ่มความเข้มแข็งให้แรงงานในการใช้สิทธิของตนเอง รวมทั้งการคุ้มครองบุตรหรือเด็กต่างด้าวที่ไม่มีผู้ดูแลให้รอดพ้นจากการถูกนำไปหาประโยชน์ด้านแรงงาน ซึ่งผลการดำเนินงานที่สำคัญและได้รับการยอมรับในเวทีระหว่างประเทศ ได้แก่ การให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง ค.ศ. 2007 ซึ่งไทยเป็นประเทศแรกในเอเชียที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับดังกล่าว และพิธีสารประกอบอนุสัญญาฉบับที่ ๒๙ ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. ๑๙๓๐ รวมทั้งมีการออกพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 เพื่อรองรับการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 188 ด้วย

บทวิเคราะห์

จากความร่วมมือของทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคธุรกิจ นักวิชาการ รวมไปถึงองค์การแรงงานระหว่างประเทศ สหภาพยุโรปโดยคณะผู้แทนสหภาพยุโรปประจำประเทศไทยที่ร่วมดำเนินโครงการความร่วมมือทางวิชาการเพื่อต่อต้านรูปแบบการทำงานที่ไม่เป็นที่ยอมรับในอุตสาหกรรมประมงและอาหารทะเล (Combating Unacceptable Forms of Work in the Thai Fishing and Seafood Industry) กับรัฐบาลไทยเพื่อการแก้ไขปัญหาค้าประมงผิดกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ไขปัญหาล้างแรงงานบังคับ ซึ่งเป็นการ “ยกเครื่อง (overhaul)” ระบบการบริหารจัดการ การพัฒนากฎหมายและมาตรการต่าง ๆ การร่วมทำงานแบบบูรณาการที่เห็นผลอย่างแท้จริง การจัดตั้งหน่วยงานที่เป็นสายงานบังคับบัญชาแบบเบ็ดเสร็จ (single command) คือ ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการค้าประมงผิดกฎหมายหรือ ศปมผ. การบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง การตรวจเรือประมงและการตรวจการใช้แรงงานบังคับที่ผิดกฎหมายแบบบูรณาการและถูกต้องตามหลักการบังคับและการคัดแยกเหยื่อการค้ามนุษย์และการเป็นแรงงานบังคับของมาตรฐานสหประชาชาติ และองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (Human Trafficking Identification and Forced Labour Indicators) ล้วนเป็นปัจจัยความสำเร็จในการแก้ไขปัญหา IUU Fishing ของไทย ซึ่งส่งผลให้สหภาพยุโรปปลดใบเหลืองของภาคการประมงไทยเมื่อวันที่ 8 มกราคม 2562 อย่างไรก็ตาม การที่ประเทศไทยได้รับการปลดสถานะจาก “การเฝ้าจับตามอง” ของสหภาพยุโรปยังไม่ใช่การสิ้นสุดภารกิจในการแก้ไข IUU Fishing ซึ่งหมายรวมถึงการแก้ไขปัญหาค้าประมงด้วย แต่เป็นเพียงจุดเริ่มต้นของการปฏิบัติงานเพื่อให้เห็นผลอย่างยั่งยืนและเป็นรูปธรรม เนื่องจากประเทศไทยยังคงถูกตรวจสอบจากต่างประเทศคู่ค้าที่เป็นตลาดส่งออกสำคัญของสินค้าอาหารทะเลและองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องนอกเหนือจากสหภาพยุโรป เช่น สหรัฐอเมริกาและองค์การแรงงานระหว่างประเทศในรูปแบบของการจัดระดับรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (Trafficking in Persons Report: TIP Report) และการจัดทำรายงานการปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง ค.ศ. 2007 ที่ประเทศไทยให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 30 มกราคม 2562 ซึ่งเป็นแหล่งข้อมูลอ้างอิงในการ

ตรวจสอบความก้าวหน้าการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานบังคับและการค้ามนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับ IUU Fishing

หลังจากที่สหภาพยุโรปลดสถานะใบเหลืองของประเทศไทยแล้ว การดำเนินงานแก้ไข IUU Fishing ที่เป็นวาระแห่งชาติ (National Agenda) ภายใต้การกำกับดูแลและการสั่งการของ ศปมผ. ต้องถูกยกเลิกจากคำสั่งให้ยุบการดำเนินงานของ ศปมผ. และโอนภารกิจให้ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ร่วมกับหน่วยงานหลักอื่น ๆ ได้แก่ กองทัพเรือ กรมเจ้าท่า กรมประมง กรมศุลกากร กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กองบังคับการตำรวจน้ำ และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน โดยให้หน่วยงานข้างต้นดำเนินงานแบบบูรณาการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหา IUU Fishing แม้ว่าหน่วยงานดังกล่าวจะดำรงความต่อเนื่องในการกำกับดูแลและดำเนินงานเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหา IUU Fishing แต่ยังคงช่องว่างการดำเนินงานเนื่องจากขาดหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับบัญชาแบบเบ็ดเสร็จ และหลายฝ่ายอาจเห็นว่าได้ผ่านสภาวะวิกฤตมาแล้วตั้งแต่ช่วงปี 2558 ถึงปี 2561 รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ทั้งบุคลากรและงบประมาณอาจลดทอนลง จึงอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานที่ลดลงตามไปด้วย โดยแผนภูมิที่ 2 แสดงถึงสถิติจำนวนคดีค้ามนุษย์ ที่จำแนกเป็นการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ (ประมง) และการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ (ที่ไม่เกี่ยวกับประมง) ตั้งแต่ปี 2561 ถึงปี 2565 ที่ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ



จากข้อมูลสถิติตามแผนภูมิ 2 อาจสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพการทำงานเพื่อปราบปรามและแก้ไขการบังคับใช้แรงงานและการค้ามนุษย์ได้ 2 นัย คือ 1) มีการบังคับใช้และปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ส่งผลให้จำนวนสถิติคดีลดลงอย่างต่อเนื่อง หรือ 2) ยังไม่มีการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ หรือพนักงาน/เจ้าหน้าที่ยังขาดความเข้าใจค่านิยม “แรงงานบังคับ” ส่งผลต่อกระบวนการคัดแยกเหยื่อและงานสืบสวนคดีที่ลดลงและทำให้จำนวนคดีลดลง โดยสถานการณ์นี้อาจสวนทางกับการเพิ่มจำนวนของแรงงานในอุตสาหกรรมประมงที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านที่เสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อในกระบวนการค้ามนุษย์และการถูกบังคับใช้แรงงาน ซึ่งสอดคล้องกับการตั้งข้อสังเกตในรายงานการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกาปี 2564 (ค.ศ. 2021) ที่จัดลำดับให้ประเทศไทยอยู่ใน Tier 2 Watch List (<https://www.state.gov/reports/2021-trafficking-in-persons-report/thailand>)

ดังนั้น ทุกฝ่ายควรตระหนักว่าในช่วงปี 2558 ถึง 2561 เป็นช่วงภาวะยากลำบากที่หน่วยงานทุกภาคส่วนของประเทศไทยโดยเฉพาะภาครัฐที่ต้องทำงานอย่างหนักเพื่อแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ดังนั้น การที่ WTO รับรองข้อตกลงว่าด้วยเรื่อง IUU ขึ้นมาใหม่ ภาครัฐจึงควรมีการเตรียมความพร้อมและตื่นตัวอยู่อย่างสม่ำเสมอ เพื่อรองรับกับสถานการณ์หรือเหตุการณ์การแข่งขันทางเศรษฐกิจและการค้าในระดับพหุภาคีของ WTO โดยนำเรื่อง IUU เป็นมาตรฐานหรือกฎเกณฑ์ด้านการค้าที่สำคัญต่อไปในอนาคต ซึ่งบทวิเคราะห์ฉบับหน้าในไตรมาส 1/2566 จะได้นำเสนอข้อตกลงองค์การการค้าโลกว่าด้วยการอุดหนุนประมงและการห้ามทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม: มิติด้านการป้องกันการบังคับใช้แรงงาน และการค้าเสรี ในรายละเอียดต่อไป

เอกสารอ้างอิง

ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย. 2558. **การกำหนดมาตรการเร่งด่วนรองรับการแก้ไข ปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายตามข้อสังเกตของ EU.**

สำนักงานคดีค้ามนุษย์ สำนักงานอัยการสูงสุด. สถิติคดีค้ามนุษย์. สืบค้นเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2566, จาก <https://caht.ago.go.th/statistics/>.

สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. 2558. **แผนปฏิบัติการตามข้อเสนอแนะของ EU และมาตรการที่ไทยต้อง ดำเนินการในทันที (ภายในเดือนธันวาคม 2558) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงแรงงาน.**

สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. 2558. **สรุปผลความคืบหน้าการดำเนินการ แก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย (IUU) ในระยะ 2 เดือน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระทรวง แรงงาน.**

Economic Intelligence Center. 2558. **สหภาพยุโรปแจกใบเหลืองเดือนไทยแก่ปม IUU.** สืบค้นเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2565, จาก Fishing.https://www.scbeic.com/th/detail/file/product/1436/e5kg6u8928/Note_TH_IUU%20Fishing_20150715_Final.pdf.

Congressional Research Service. 2565. **World Trade Organization Fisheries Subsidies Negotiations.** สืบค้นเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2565, จาก <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11929>.

Environmental Justice Foundation. 2556. **THE HIDDEN COST Human Rights Abuses in Thailand's Shrimp Industry.** สืบค้นเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2565, จาก https://ejfoundation.org/resources/downloads/shrimp_report_v44_lower_resolution.pdf.

EU IUU FISHING COALITION. **What is the EU IUU Regulation?.** สืบค้นเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2565, จาก <https://www.iuuwatch.eu/the-iuu-regulation/>.

Food and Agriculture Organization of the United Nations. **Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) fishing.** สืบค้นเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2565, จาก <https://www.fao.org/iuu-fishing/international-framework/unclos/en/>.

Joseph Christensen. (2016). **Illegal, Unreported and Unregulated Fishing in Historical Perspective. University of Western Australia.** สืบค้นเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2565, จาก https://www.researchgate.net/publication/303514931_Illegal_Unreported_and_Unregulated_Fishing_in_Historical_Perspective.

Melissa Marschke, Peter Vandergeest. (2016). **Slavery scandals: Unpacking labour challenges and policy responses within the off-shore fisheries sector**. *Marine Policy*, 68 (pp. 39-46). Retrieved from <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X21000555>.

World Trade Organization. **The WTO**. สืบค้นเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2565, จาก https://www.wto.org/english/thewto_e/thewto_e.htm.

Yoshiko Naiki. (2022). **EU-Third Country Dialogue on IUU Fishing: The Transformation of Thailand's Fisheries Laws**. *Transnational Environment Law*, 11:3 (pp. 629-653). Cambridge University Press.