

ABSTRACT
EU's Political Integration and its Impact to Thai Shrimp Export
Udom Chariyavilaskul

In early March of 2002, chicken and shrimp industries of Thailand were caught off guard and in big surprise that their shipments were tested positive with a banned antibiotic by a laboratory in Netherlands and was ordered to be destroyed. Throughout the same year a total of 107 samples were tested positive and destroyed.

The above is a complete unilateral action of the European Union (EU). The testing method which was the ultra sensitive Liquid Chromatography-Mass-Spectrometry-Mass-Spectrometry and claimed to be able to trace residue to the part per billion metabolite from had yet to be validated to be acceptable by world food authority such as FAO/WHO for international trade. Worse still is the absence of a maximum residual limit (MRL) which is the normal practice for scientific test to protect false positive and deviation.

Such action by EU does not only hurt its overseas trade partners who view this as non-tariff barriers, it also hurt some of its member states who have to rely on supply from overseas.

Despite protest from Thai government as well as the private sectors and political pressure even up to the point of trade retaliation, the result was negative. The damage had been to the great extent that the Thai chicken and shrimp industries decided to introduce a self imposed measure by reducing or even stopping their shipments to EU. It was noteworthy that during the same period USA and Japan who are both major importers of Thai shrimp and chicken were having no problem with this at all.

This paper thus aims to explain the need for EU to adopt the kind of solid and strong political integration which is "neo functionalism" that gives greater powers and competence to common organizations. Citing in the paper is the thought of the many world renowned pundits and professors in international cooperation and political integration.

The more the enlargement of the EU and the greater difference in their cultures, beliefs and values, the more the need for the supra national institution to keep them united.

If only Thailand and its private sectors would have realized that Europe is the home of two world wars and thus stability and security within the Union is most crucial for EU, then we would learn to live and work along and be accommodating. This is certainly more beneficial and fulfilling than the traditional political approach or protest.

"To grasp what the European Union is today, we have to understand where it has come from" and "To ensure that the European whole is greater than the sum of its parts and to guarantee fairness to all union members, all EU states must work within the parameters of EU policy" are the best quotes to sum up a neo functionalist European Union.

การกลับมาของทฤษฎีบูรณาการทางการเมือง
แบบ “หน้าที่นิยมใหม่”
(Neo-Functionalism Revisited)
ของสหภาพยุโรป
ศึกษากรณี: กฎหมายอาหารและการ
ตรวจสอบคุณภาพกุ้งส่งออกของไทย

อุดม จริยวิลาศกุล*

ปรากฏการณ์/ความเป็นมา

เมื่อต้นเดือน มีนาคม 2545 อุตสาหกรรมการแปรรูปกุ้งและไก่ของประเทศไทยต้องตกอยู่ในภาวะที่สับสน เมื่อได้รับข่าวจากสหภาพยุโรป ที่ว่าตรวจพบยาปฏิชีวนะตกค้างประเภทไนโตรฟูรานในกุ้งของไทย การตรวจพบนี้ เป็นผลการปฏิบัติงานของโดยสถาบัน Rikil ของประเทศเนเธอร์แลนด์เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2545

* นิสิตปริญญาโท ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และนักธุรกิจส่งออกกุ้งแช่แข็ง บริษัท Thai Fishery Cold Storage

และตลอดปี 2545 ห้องทดลองที่วิเคราะห์ยาปฏิชีวนะต่าง ๆ ในสหภาพยุโรปซึ่งแทบทั้งหมดเป็นของเนเธอร์แลนด์ อังกฤษ ไอร์แลนด์ เยอรมนี ซึ่งถึงแม้จะเป็นเพียง 4 ประเทศใน 15 ประเทศก็ตาม แต่ก็ยังเป็นประเทศสมาชิกที่มีอิทธิพลต่อสมาชิกอื่น แต่ละประเทศต่างรายงานการตรวจพบสารตกค้างในกุ้งและไก่ของไทยรวมกันถึง 107 ตัวอย่าง และหนึ่งในตัวอย่างนี้คือลำดับที่ 106 พบในผลิตภัณฑ์สำเร็จรูปที่บริษัทหนึ่งในเยอรมันนำไปแปรรูปแล้วทั้ง ๆ ที่การตรวจในวัตถุดิบครั้งแรกไม่พบแต่ประการใด¹

- การกระทำของสหภาพยุโรปในครั้งนี้ เป็นการกระทำแต่ฝ่ายเดียว และแตกต่างไปจากมาตรฐานการปฏิบัติที่ตกลงร่วมกันระหว่างนานาชาติอยู่หลายประการ เช่น

1) สหภาพยุโรปได้ใช้วิธีการตรวจวิเคราะห์แบบ Liquid Chromatography-Mass Spectrometry-Mass-Spectrometer (LC-MS-MS) ซึ่งเป็นเทคนิคจำเพาะเจาะจงที่ในขณะนั้นส่วนใหญ่ยังใช้เฉพาะเพื่อการทดลองศึกษาเท่านั้น โดยตัว Mass Spectrometer² ทั้ง 2 ตัว จะแยกและวิเคราะห์องค์ประกอบของสารตัวอย่างที่ผสมอยู่ในสภาพของสารละลายแล้ว (Metabolite) ซึ่งเทคนิคนี้จะมีความละเอียดอ่อนมาก จนสามารถตรวจวิเคราะห์สารใน

¹ "Rapid Alert System For Food: Nitrofulan Residues in Product From Thailand", (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมภาคผนวกหน้า 1-10)

² "Ms Operating Modes", (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมภาคผนวกหน้า 11)

การกลับมาของทฤษฎีบูรณาการทางการเมืองแบบ "หน้าที่นิยมใหม่"
(Neo-Functionalism Revisited) ของสหภาพยุโรป

ศึกษากรณี: กฎหมายอาหารและการตรวจสอบคุณภาพกุ้งส่งออกไทย

ระดับความเข้มข้นต่ำขนาด PPB (หนึ่งในพันล้านส่วน) ได้ แต่ก็มีโอกาสผิดพลาดสูงได้เช่นกัน

นอกจากนั้น 2) สหภาพยุโรปไม่ยอมให้มีค่าความยอมรับสูงสุด Maximum Residual Limit (MRL) ของสารตกค้างนี้ โดยอ้างว่าเมื่อยังไม่มีมาตรฐานการกำหนดระหว่างประเทศ สหภาพยุโรปก็จะถือว่าไม่ยอมให้มีตัว MRL นี้สำหรับตัว "ไนโตรฟูราน" ซึ่งปกติแล้วตามมาตรฐานสากล ยาปฏิชีวนะทุกตัวที่ใช้ในการเลี้ยงสัตว์จะมีการกำหนดตัว MRL ทั้งสิ้น และค่านี้จะกำหนดได้จากการผ่านกระบวนการวิเคราะห์ทดลองทางวิทยาศาสตร์แล้วว่าที่ระดับนี้ MRL นี้ไม่เป็นอันตรายต่อผู้บริโภคและอีกประการหนึ่งเพื่อเป็นการป้องกันความเบี่ยงเบนต่าง ๆ (Deviation) ในการตรวจวิเคราะห์แต่ละครั้ง

3) สหภาพยุโรปได้ใช้กฎข้อบังคับที่ตนเองร่างขึ้น เพื่อทำลายสินค้าที่ตรวจพบว่ามีสารตกค้างนี้ โดยอ้างความรับผิดชอบต่อสังคมที่ว่า เมื่อเห็นว่าไม่มีความปลอดภัยแล้วก็ควรทำลายและอ้างว่าเป็นหลักปฏิบัติในมาตรฐานเดียวกันกับผลิตภัณฑ์ของยุโรป³ หากพิจารณาตามหลักปฏิบัติสากลในการค้าระหว่างประเทศแล้วนั้น โดยทั่วไปจะใช้วิธีส่งคืนให้กับเจ้าของสินค้า

³ "Questions and Answers on Residues and Contaminants in Foodstuffs (Brussels, 19 February 2003)", Online, Available from:
http://europa.eu.int/comm/food/food/chemicalsafety/residues/fcr_qanda_en.pdf
(01/08/2005) (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมภาคผนวกหน้า 12 - 15)

เพื่อลดความสูญเสียทางเศรษฐกิจ เพราะสามารถนำไปขบวนการแปรรูป เพื่อลดหรือขจัดความปนเปื้อนนี้ได้

ทั้ง 3 มาตรการดังกล่าวข้างต้นเป็นการกระทำของสหภาพยุโรปแต่เพียงลำพัง โดยไม่ได้หารือกับประเทศผู้ค้าอื่นใดทั้งสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องวิธีการวิเคราะห์แบบ LC-MS-MS ซึ่งยังไม่มี การรับรองผล (Validated) ตามมาตรฐานสากล⁴ และเรื่องการไม่ยอมให้มีค่า MRL อีกทั้งทำลายสินค้านั้น การกระทำดังกล่าวถือว่า เป็นการพยายามยับยั้งสิ่งที่

.

⁴ เป็นที่ยอมรับกันในประเทศสมาชิกขององค์การอาหารและอนามัยโลก FAO/WHO ว่าการค้าขายระหว่างประเทศในด้านอาหารมีความ "อ่อนไหว" สูงทั้งในด้านสุขอนามัยและความเป็นธรรม และเพื่อเป็นการป้องกันการใช้มาตรการทางมาตรฐานมาเป็นข้อกีดกันทางการค้า ในปี ค.ศ. 1963 FAO และ WHO จึงตั้งคณะกรรมการขึ้นมีคณะหนึ่งเรียกว่า The Codex Alimentarius Commission โดยมีวัตถุประสงค์คือการป้องกันสุขภาพของผู้บริโภค และสร้างความมั่นใจในการปฏิบัติที่เป็นธรรมในการค้าของอาหารและส่งเสริมการประสานงานในด้านมาตรฐานของอาหาร ไม่ว่าจะโดยรัฐบาลระหว่างประเทศหรือองค์การที่ไม่ใช่ของรัฐก็ตาม "The main purposes of this Programme are protecting health of the consumers and ensuring fair trade practices in the food trade, and promoting coordination of all food standards work undertaken by international governmental and non-governmental organizations." และจะดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่

"CODEX alimentarius", Online, Available from:

http://www.codexalimentarius.net/web/index_en.jsp (01/26/2005)

"JECFA: Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives", Online, Available from :

<http://www.who.int/ipcs/food/jecfa/en> (01/26/2005)

การกลับมาของทฤษฎีบูรณาการทางการเมืองแบบ "หน้าที่นิยมใหม่"
(Neo-Functionalism Revisited) ของสหภาพยุโรป
ศึกษากรณี: กฎหมายอาหารและการตรวจสอบคุณภาพกุ้งส่งออกไทย

เรียกว่า European Value (ค่านิยมของสหภาพยุโรป)⁵ ให้กับคนอื่นโดยไม่สนใจว่าผู้ใดจะได้รับความเสียหายหรือกระทบกระเทือนอย่างไรบ้าง ทั้งๆ ที่ประเทศผู้นำเข้ากุ้งรายใหญ่ของโลกอย่างสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นก็ยังใช้วิธีวิเคราะห์แบบ HPLC โดยไม่ต้องมีตัว Mass Spectrometer ซึ่งเป็นวิธีที่ผ่านการรับรอง (Validated) แล้ว วิธีนี้เป็นแบบที่วิเคราะห์ระดับความเข้มข้นที่หนึ่งล้านต่อล้านส่วน (Part Per Million – PPM) พร้อมทั้งยังมีค่าความยอมรับการตกค้างสูงสุด (MRL) ด้วย⁶

อย่างไรก็ดี สหภาพยุโรปก็ใช้ข้ออ้างต่างๆ ในเรื่องนี้ จะเห็นได้จากกฎข้อ 19 ของ Regulation ของ EC ฉบับที่ 178/2002 ลงวันที่ 28 มกราคม 2002 ที่ได้เขียนเป็นข้ออ้างว่า⁷

(19) [I]t is recognized that scientific risk assessment alone cannot, in some cases, provide all the information on which a risk management decision should be

⁵ The Nation, *Europe value is fair game "The European way means fair play"*, (12/09/2004) p.10A (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมภาคผนวกหน้า 16)

⁶ สมาคมอาหารแช่เยือกแข็งไทย, ร่างมาตรการในการแก้ไขปัญหายาปฏิชีวนะตกค้างในสินค้ากุ้งส่งออก, รายละเอียดการหารือกับกรมประมง, (29/3/2545) (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมภาคผนวกหน้า 17)

⁷ EU Decision "Regulation (EC) No 178/2002 of The European Parliament and of The Council", Online, Available from: http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/l_031/l_03120020201en0010024.pdf (01/08/2005)

based, and that other factors relevant to the matter under consideration should legitimately be taken into account including societal, economic, traditional ethical and environmental factors and the feasibility of controls”

ทุกประเทศในภูมิภาคอาเซียน ต่างได้รับความเดือดร้อนจากมาตรการอันนี้ของสหภาพ ยุโรป ปัญหาใหญ่ของทุกประเทศในขณะนั้นก็คือ ไม่มีใครเลยที่มีเครื่อง LC-MS-MS นี้ และถึงแม้จะต้องสั่งซื้อก็ต้องใช้เวลาในการจัดหาอีกประมาณ 5 - 6 เดือน การฝึกให้นักวิทยาศาสตร์ที่จะเข้าใจเพื่อใช้เครื่อง LC-MS-MS ได้นั้น ก็ต้องใช้เวลาและต้องไปได้รับการฝึกและอบรมจากห้องวิเคราะห์ของสหภาพยุโรปเท่านั้น ทั้งนี้ยังไม่รวมถึงการที่ลงทุนในตัวเครื่อง LC-MS-MS นี้เอง ซึ่งราคาต่อชุดจะอยู่ที่ประมาณ 12 - 15 ล้านบาท และค่าวิเคราะห์ต่อตัวอย่างจะอยู่ที่ 3,800 บาท⁸ โดยจะต้องใช้เวลา 3 - 7 วัน

แม้แต่สมาคมกุ้งของมาเลเซียเองยังต้องขอความร่วมมือช่วยเหลือในด้านความรู้ของ LC-MS-MS นี้มายังสมาคมของกุ้งไทย⁹

ทันทีที่สหภาพยุโรปใช้มาตรการดังกล่าวแบบที่ไม่ได้บอกกล่าวล่วงหน้า ทำให้สินค้าที่อยู่ระหว่างการเดินทางของไทยส่วนหนึ่งถูกเรียกกลับ

⁸ บริษัทห้องปฏิบัติการกลางตรวจสอบผลิตภัณฑ์เกษตรและอาหาร จำกัด, LCFA Tentative Test Items & Price, (11/1/2005)(ดูรายละเอียดเพิ่มเติมภาคผนวกหน้า 18)

⁹ Malaysia Shrimp Industry Association, จดหมาย, (March 30, 2004) (เอกสารไม่เผยแพร่) (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมภาคผนวกหน้า 19)

การกลับมาของทฤษฎีบูรณาการทางการเมืองแบบ "หน้าที่นิยมใหม่"
(Neo-Functionalism Revisited) ของสหภาพยุโรป

ศึกษากรณี: กฎหมายอาหารและการตรวจสอบคุณภาพกุ้งส่งออกไทย

เพราะไม่ต้องการเสี่ยงต่อการถูกทำลาย บางส่วนที่ผู้ส่งออกตัดสินใจดำเนินการต่อก็ต้องเสียเวลา อีกทั้งค่าใช้จ่ายมากมายในการตรวจและการเก็บสินค้าเพื่อรอการตรวจ¹⁰

รัฐบาลไทยเองไม่ได้นิ่งนอนใจกับปัญหานี้เพราะถือว่าเป็นภาพพจน์ที่สำคัญ อีกทั้งรัฐบาลมีนโยบายที่ต้องการให้ไทยเป็น "ครัวของโลก" ด้วยจึงพยายามทุกวิถีทางที่จะแก้ไขปัญหานี้ให้เร็วที่สุด โดยได้ตั้งคณะทำงานแก้ไขปัญหการส่งออกสินค้ากุ้งและไก่ไปสหภาพยุโรป คณะทำงานชุดนี้ประกอบด้วยข้าราชการจากกรมต่าง ๆ ในกระทรวงต่างประเทศ, กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงการคลัง และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องโดยมีท่านที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง คือท่านอดีตปลัดกระทรวงพาณิชย์ นายสมพล เกียรติไพบูลย์ เป็นประธาน

คณะทำงานชุดนี้ได้เริ่มประชุมครั้งแรกเมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2545 และได้ประชุมประจำติดต่อกันมาถึง 9 ครั้ง นอกจากนั้น ยังได้ใช้มาตรการเชิงรุกต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการเดินทางไปเจรจากับทางประเทศเนเธอร์แลนด์ (วันที่ 6 - 10 มีนาคม 2545) และต่อต้านการเจรจาเทคนิคกับผู้แทน

¹⁰ สำนักมาตรฐานและตรวจสอบสินค้าเกษตร, เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหการส่งออกสินค้ากุ้งและไก่ไปสหภาพยุโรปครั้งที่ 3/2546 (31 พ.ค. 2546) (เอกสารไม่เผยแพร่)

กรรมาธิการ (5-6 กันยายน 2545)¹¹ การขอความกรุณาทำนายนายกรัฐมนตรีนำเรื่องนี้ไปหารือด้วยในการเดินทางไปบรัสเซลส์วันที่ 12-13 มิถุนายน 2545 การออกกฎกระทรวงควบคุมการนำเข้า จัดจำหน่าย ครอบครองยาปฏิชีวนะต่าง ๆ¹² การจัดหาเครื่องตรวจสอบแบบ LC-MS-MS มาไว้ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ การตรวจสอบสินค้ากึ่งส่งออก ไปสหภาพยุโรปทุกชุด และการคาดโทษที่จะถอนการอนุญาตส่งออก (Suspend)¹³ หากตรวจสอบพบว่าสินค้านั้นมียาปฏิชีวนะตกค้าง รวมทั้งมติ คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2545 ที่สั่งการเรื่องนี้เป็นพิเศษ¹⁴

¹¹ รายงานการประชุมของคณะนี้ ซึ่งมี 3 หน้าและเป็นเอกสารแนบ 2 ประกอบการประชุมของคณะทำงานแก้ไขปัญหาการส่งออกสินค้ากึ่งและไปสหภาพยุโรปครั้งที่ 8/2545 วันที่ 19 กันยายน 2545 ไม่ได้แสดงเจตนาอะไรจากทางสหภาพยุโรปที่จะผ่อนปรนอะไรเลย ยังยืนยันความจำเป็นของเขาที่ต้องปฏิบัติตามคำตัดสินใจของคณะกรรมาธิการที่ 2002/251/EU ที่เห็นเป็นรูปธรรมมากที่สุดในครั้งนี้ก็คือ การบันทึกในรายงานนี้ว่าทางสหภาพยุโรปเสนอความช่วยเหลือทางเทคนิคเพื่อยกความสามารถของห้องตรวจสอบของไทยเท่านั้น (เอกสารไม่เผยแพร่)

¹² กระทรวงสาธารณสุข, ขอความร่วมมือรับคืนรับคืนยาเพื่อทำลาย, (12 ก.ค. 2545) (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมภาคผนวกหน้า 20 - 21)

¹³ สมาคมอาหารแช่เยือกแข็งไทย, ร่างมาตรการในการแก้ไขปัญหายาปฏิชีวนะตกค้างในสินค้ากึ่งส่งออก, รายละเอียดการหารือกับกรมประมง, (29/3/2545)

¹⁴ มติคณะรัฐมนตรี (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมภาคผนวกหน้า 22 - 23)

การกลับมาของทฤษฎีบูรณาการทางการเมืองแบบ "หน้าที่นิยมใหม่"
(Neo-Functionalism Revisited) ของสหภาพยุโรป
ศึกษากรณี: กฎหมายอาหารและการตรวจสอบคุณภาพทั้งส่งออกไทย

จากเอกสารประกอบการประชุมของคณะกรรมการแก้ไขปัญหการ
ส่งออกสินค้ากุ้งและไก่ไปสหภาพยุโรปในหลาย ๆ วาระได้แสดงว่า สหภาพ
ยุโรปไม่นำพามาตรฐานการปฏิบัติของสากล เช่น

เอกสารประกอบการประชุมวันที่ 18 มีนาคม 2545 วาระที่ 2 ข้อ
1.2.4 (เอกสารไม่เผยแพร่)

"จากการหารือทางเทคนิค เนเธอร์แลนด์เป็นประเทศเดียวที่ตรวจ
สอบในโตรฟูรานเนื่องจากมีขีดความสามารถของห้องปฏิบัติการตรวจสอบที่
สามารถดำเนินการได้ในระดับตกค้างที่ต่ำมากเข้าใกล้ศูนย์ หากสินค้านำเข้า
ทางประเทศอื่นของสหภาพยุโรปจะไม่มีการตรวจสอบในโตรฟูรานยกเว้นจะ
นำเข้ามาจำหน่ายในเนเธอร์แลนด์"

เอกสารประกอบการประชุมครั้งที่ 5/2545 วาระที่ 3 ข้อ 1.3 วันที่
30 กรกฎาคม 2545 (เอกสารไม่เผยแพร่)

"กรณีของไทยเคยแจ้งให้ทราบเรื่องการตรวจพบสารตกค้างในสินค้า
จากสหภาพยุโรป ขอให้แจ้งรายละเอียดของสินค้าที่ตรวจพบ ชื่อผู้ผลิต เลขที่
ประจำผลผลิต สารที่ตรวจพบ ระดับที่ตรวจพบ ใบอนุญาตและชื่อผู้ลงนามใน
หนังสืออนุญาตเพื่อจะได้ตรวจสอบข้อมูลและดำเนินการต่อไปรวมทั้งขอ
ทราบวิธีการตรวจสอบของไทยตลอดจน Detection Limit และ Validation
Method ที่ไทยใช้"

จะเห็นได้ว่าที่สหภาพยุโรปได้ปฏิบัติดังกล่าวใน 2 เรื่องนี้นั้น ได้ทำให้กึ่งของไทยต้องรอตรวจเป็นเวลานานและยังไม่ทราบว่าจะผลจะเป็นอย่างไร จึงทำให้ผู้ส่งออกในขณะนั้นตัดสินใจเรียกสินค้าของตนกลับคืน ส่วนเรื่องที่สหภาพยุโรปขอให้ไทยแจ้งรายละเอียดในเรื่องการตรวจพบสารตกค้างในสินค้าของตนนั้น ไทยก็เคยขอความอนุเคราะห์ในเรื่องเหล่านี้จากสหภาพยุโรปเช่นกันแต่ไม่เคยได้รับคำตอบเลย

ธนาคารเพื่อการนำเข้าและส่งออก (Exim Bank) ก็เข้ามาช่วยอีกแรงหนึ่ง ด้วยการค้ำประกันและจะช่วยชดเชยความเสียหายให้ร้อยละ 70 ของมูลค่า หากมีการตรวจพบสารละลายปนเปื้อนและต้องถูกทำลาย¹⁵

ทางภาคเกษตรกรรมผู้เลี้ยงกุ้งเองก็ออกมาแสดงปฏิกิริยาที่ไม่พอใจต่อสหภาพยุโรป นั่นคือ เดินขบวนประท้วงขอให้รัฐบาลและบริษัทการบินไทยทบทวนการซื้อเครื่องบินแอร์บัสและเทไวน์ของสหภาพยุโรปทิ้ง¹⁶ ส่งตัวอย่างนมของเนเธอร์แลนด์ไปให้ทางประเทศจีนตรวจสอบแบบเครื่อง LC-MS-MS ซึ่งผลก็ออกมาว่าพบยาปฏิชีวนะในสภาพสารละลายคลอแรม

¹⁵ "วารสารเครือเจริญโภคภัณฑ์, ข่าวกุ้ง, เพื่อการส่งออกและนำเข้ากับมือเกษตรกร-พาณิชย์ ประกันกุ้งส่งออกไปอียู", ปีที่ 16 ฉบับที่ 187, กุมภาพันธ์ 2547 (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมภาคผนวกหน้า 24)

¹⁶ "วารสารเครือเจริญโภคภัณฑ์, ข่าวกุ้ง, เกษตรกรผู้เลี้ยงกุ้งไม่พอใจ อียู" ปีที่ 16 ฉบับที่ 169, พฤศจิกายน 2547 (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมภาคผนวกหน้า 25)

การกลับมาของทฤษฎีบูรณาการทางการเมืองแบบ "หน้าที่นิยมใหม่"
(Neo-Functionalism Revisited) ของสหภาพยุโรป
ศึกษากรณี: กฎหมายอาหารและการตรวจสอบคุณภาพกุ้งส่งออกไทย

ฟิสิกอลเช่นกัน¹⁷ โดยทางบริษัทนมของสหภาพยุโรปได้แต่เพียงพูดว่าจะฟ้องผู้
ที่กล่าวหา อีกทั้งยังอ้างว่าได้มีการตรวจอย่างชัดเจนมาแล้วจากห้องทดลอง
ในสหภาพยุโรป¹⁸ แต่ก็ไม่ได้ให้รายละเอียดว่า ได้ใช้กรรมวิธีแบบ
LC-MS-MS นี้หรือไม่

แม้แต่นายกรัฐมนตรีไทยยังออกมาแสดงท่าทีไม่พอใจและมีคำสั่งให้
ระงับการพิจารณาการจัดซื้อเครื่องบินแอร์บัส จนกว่าจะมีการผ่อนคลายน
กฎระเบียบของสหภาพยุโรปต่อสินค้ากุ้ง ไก่ และสินค้าเกษตรอื่นของไทย¹⁹

แต่การกระทำทั้งหมดนี้ไม่สามารถเปลี่ยนท่าทีและแนวทางที่แข็ง
กร้าวของสหภาพยุโรปได้ ถึงแม้ว่าต่อมาจะมีการผ่อนปรนตาม
(Commission Decision ฉบับที่ 2003/181/EC) ลงวันที่ 13 มีนาคม 2003²⁰
ให้มีค่าที่เรียกว่า MRPL (Minimum Required Performance Limits) ที่ 1 ต่อ
พันล้านส่วน (1.0 PPB) และลดการตรวจสินค้ากุ้งไทยลงจากเดิมร้อยละ
100 มาเป็นการสุ่มที่เหมาะสม แต่ส่วนของการทำลายนั้นก็ยังคงอยู่

¹⁷ China Import/Export Commodity Inspection Technology Institute, *Test Report, Report No S02343/S02344*, (30/8/02) (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมภาคผนวกหน้า 26 - 27)

¹⁸ (ดูรายละเอียดเพิ่มเติม ภาคผนวกหน้า 28 - 29)

¹⁹ The Nation, "Pm gets tough with EU over food rules", (11/24/2004) p.1A (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมภาคผนวกหน้า 30)

²⁰ "Commission Decision of 13 March 2003", Online, Available from:
http://europa.eu.int/eur-lex/pr/en/oj/dat/2003/l_071/l_07120030315en00170018.pdf
(01/08/2005) (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมภาคผนวกหน้า 31 - 32)

การผ่อนปรน MRPL (Minimum Required Performance Limits) นี้ โดยนัยแล้วก็คือยอมรับว่าการตรวจหาปฏิชีวนะด้วยเครื่องมือแบบ LC-MS-MS ในห้องทดลองมีโอกาสแสดงผลที่เบี่ยงเบนได้ ในปัจจุบันนักวิทยาศาสตร์ของ Pure Science ก็ยอมรับกันแล้วว่า ค่าความยอมรับที่เป็น “ศูนย์” นั้นเป็นไปได้²¹

อันที่จริงแล้ว หากสหภาพยุโรปยอมรับค่า MRL หรือ MRPL ซึ่งเป็นหลักปฏิบัติมาตรฐานสากลแล้วตั้งแต่แรก สินค้ากึ่งอย่างน้อยจำนวน 20 ชุด ใน 107 ชุด ก็จะได้ตรวจผ่านด้วยดี ไม่ต้องถูกทำลาย

เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2548 สหรัฐอเมริกาซึ่งถือว่าเป็นประเทศที่นำเข้าอาหารจากทั่วโลกและส่งอาหารออกสู่ทั่วโลก ก็เพิ่งจะนำวิธีตรวจสอบแบบ LC-MS-MS มาใช้ หลังจากพัฒนาจนเป็นที่แน่ใจแล้วด้วย 1.0 PPB²² ซึ่งเป็นระยะเวลาหลังจากสหภาพยุโรปถึง 3 ปี

ในทัศนะของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญร่วมด้าน “สารเติมอาหาร” ของ FAO/WHO (JECFA: JONINT FAO/WHO Expert Committee on Food

²¹ รศ.สมภพ มานะรังสรรค์ , บรรยาย : “อียู กับ การกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี” คณะรัฐศาสตร์, ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (15 มกราคม 2548)

²² จดหมาย U.S.A (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมภาคผนวกหน้า 33)

การกลับมาของทฤษฎีบูรณาการทางการเมืองแบบ "หน้าที่นิยมใหม่"
(Neo-Functionalism Revisited) ของสหภาพยุโรป
ศึกษารณี: กฎหมายอาหารและการตรวจสอบคุณภาพกุ้งส่งออกไทย

Additives) เห็นว่าค่า MRPL นี้ ไม่ได้บ่งบอกอะไรเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือ
สิ่งปนเปื้อนของอาหารเลย²³

สมาชิกสหภาพยุโรปทั้ง 15 ประเทศ ของสหภาพยุโรปก็ไม่ได้เห็น
ด้วยกับมาตรการนี้ในทำนองเดียวกัน โดยเฉพาะประเทศผู้ซื้อกุ้งจาก
ประเทศไทยคือ เบลเยียม เดนมาร์ก เยอรมนี อิตาลี เนเธอร์แลนด์ สเปน
และสหราชอาณาจักร เพราะเมื่อไทยถูกระงับการนำเข้าสินค้าดังกล่าว
ประเทศเหล่านี้ ก็ต้องหาแหล่งอุปทาน "Supply Source" ของกุ้งแหล่งใหม่
บางประเทศ เช่น ฝรั่งเศส อิตาลี และเยอรมนี ที่จำเป็นต้องอาศัยกุ้งจากไทย
เพื่อเป็นวัตถุดิบป้อนโรงงาน ต่างก็ได้รับความเดือดร้อน และต้องลดการผลิต
กับการแปรรูปลงเช่นกัน²⁴

มาตรการที่สหภาพยุโรปใช้กับกุ้งไทยนี้ ไม่ได้เกิดขึ้นเป็นครั้งแรก
และไม่แต่เพียงประเทศไทยเท่านั้น สหภาพยุโรปมีมาตรการทำนองนี้
มากมาย และมีปัญหากับหลายประเทศ แม้แต่กับประเทศมหาอำนาจ
เช่น สหรัฐอเมริกาก็ยังมีปัญหากันมาโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของ
สิ่งแวดล้อมด้านแรงงาน ด้านการตัดแต่งพันธุกรรม ด้านการอุดหนุน

²³ คณะทำงานพิจารณามาตรฐานระหว่างประเทศ, เอกสารจากการประชุม รายงานการ
ประชุมศึกษาสารตกค้างจากยาสัตว์ในอาหารครั้งที่ 3-3/2547, เรื่อง 4.1 วันที่ 30 มีนาคม
2547 หน้า 5-7 (เอกสารไม่เผยแพร่) (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมภาคผนวกหน้า 34 - 26)

²⁴ Thai Customs Department, *Export of Marine Product by country, Fresh and Frozen
Shrimp for Jan-Sep 2003/2004*, (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมภาคผนวกหน้า 37)

สินค้าเกษตร จนขณะนี้ในองค์การการค้าโลก (WTO) จึงเต็มไปด้วยข้อพิพาทต่าง ๆ ที่มีสหภาพยุโรปเป็นคู่กรณี

นับตั้งแต่ต้นเดือนมีนาคม 2545 จนถึงขณะนี้ เป็นเวลา 3 ปีแล้ว และแม้จะมีการประชุมของคณะทำงานแก้ไขปัญหาการส่งออกสินค้าไก่และกุ้งไปสหภาพยุโรปถึง 9 ครั้ง และทั้งๆ ที่ทางประเทศไทยได้โดยใช้งบประมาณพิเศษทั้งด้านการจัดหาเครื่องมือ LC-MS-MS ตามมติคณะรัฐมนตรี การตรวจสอบสินค้าส่งออกกุ้งไปสหภาพยุโรปทุกชุดและการประชุมแก้ไขปัญหของไทยกับสหภาพยุโรปอย่างต่อเนื่อง แต่การส่งออกกุ้งของไทยในสหภาพยุโรปก็ยังไม่ดีขึ้น และยังไม่มีความโน้มที่ดีขึ้นด้วย ทั้งๆ ที่ตลาดยุโรปเองก็มีความต้องการอยู่มากก็ตาม สถิติจากกรมศุลกากรแสดงว่าตัวเลขส่งออกกุ้งสดและแช่แข็งของไทยไปยังสหภาพยุโรปมีสัดส่วนแค่ร้อยละ 2.22 ของตัวเลขทั้งหมดเท่านั้น ทั้ง ๆ ที่สหภาพยุโรปเป็นตลาดใหญ่ของกุ้ง²⁵

สภาพและความสำคัญของปัญหา

สหภาพยุโรปเป็นกลุ่มเศรษฐกิจการเมืองที่มีบทบาทมากขึ้นทุก ๆ วันในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และนับวันจะสำคัญมากขึ้นด้วยจากการเข้าร่วมของสมาชิกใหม่ (Enlargement)

²⁵ สมาคมกุ้งไทย, ปริมาณการนำเข้ากุ้งของสหภาพยุโรป แยกตามแหล่งที่มา 1995-2003 (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมภาคผนวกหน้า 38)

การกลับมาของทฤษฎีบูรณาการทางการเมืองแบบ "หน้าที่นิยมใหม่"
(Neo-Functionalism Revisited) ของสหภาพยุโรป
ศึกษากรณี: กฎหมายอาหารและการตรวจสอบคุณภาพกุ้งส่งออกไทย

ปัจจุบันด้วยสมาชิกภาพ 25 ประเทศ สหภาพยุโรปมีจำนวนประชากรถึง 543.7 ล้านคน มีรายได้ประชากรต่อหัวต่อปีถึง 22,300 ยูโร นับเป็นกลุ่มเศรษฐกิจที่ใหญ่เป็นอันดับสามของโลกรองจากสหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น²⁶ มีอำนาจในการซื้อ (Purchasing Power) สูง และเป็นตลาดที่สำคัญของสินค้ากุ้งของไทย

ความจำเป็นในการส่งเสริมความมีเสถียรภาพและความมั่นคง (Stability and Security) ภายในกลุ่มจึงเป็นวาระที่สำคัญที่สุด ดังนั้นการใช้ทฤษฎีบูรณาการทางการเมือง (Integration of Political Theory) แบบที่มีหน่วยงานกลาง (Central Body) ที่มีอำนาจการตัดสินใจเหนือรัฐ (Supra-National) จึงเป็นเรื่องปกติวิสัยของสหภาพยุโรป

และจากทฤษฎีบูรณาการแบบหน้าที่นิยม (Functionalism) ที่เริ่มต้นจากคณะกรรมการเหล็กและถ่านหินแห่งยุโรป (European Coal and Steel Committee) ในปี 1951 ได้ไหลบ่าไปสู่การร่วมมือกันในเรื่องอื่น ๆ ที่มีผลประโยชน์ที่ร่วมกันเพื่อความแข็งแกร่งของกลุ่ม

อย่างไรก็ตาม เมื่อสมาชิกภาพเพิ่มขึ้นความแตกต่างก็มากขึ้น สหภาพยุโรปจึงจำเป็นต้องให้ทฤษฎีบูรณาการทางการเมืองที่เป็นลักษณะ "หน้าที่นิยมใหม่" (Neo-Functionalism) ซึ่งเป็นฐานความคิดของ "การตัดสินใจของคณะกรรมการ" (Commission Decision) ฉบับต่าง ๆ โดยเฉพาะที่

²⁶ สำนักคณะผู้แทนคณะกรรมการยุโรป, แนะนำให้รู้จักสหภาพยุโรป, กรุงเทพฯ, 2547

เกี่ยวกับความปลอดภัยด้านอาหาร และส่งผลกระทบต่อ การส่งออกของ กุ้งไทย

สหภาพยุโรปเคยเป็นตลาดใหญ่ของกุ้งไทยในอดีต และช่วยสร้างความสมดุล รวมทั้งมูลค่าเพิ่มแก่วัตถุดิบและอุตสาหกรรมกุ้งไทยมาตลอด เป็นการเสริมฐานะของอุตสาหกรรมกุ้งไทยให้แข็งแรงโดยไม่ต้องพึ่งตลาด ญี่ปุ่นหรือสหรัฐอเมริกาเกินไป

จนถึงปัจจุบันนี้ ปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้มาตรการ “ความปลอดภัย” ทางอาหารของสหภาพยุโรปนั้น ทำให้ส่วนแบ่งของตลาดกุ้งไทยลดลงอย่างต่อเนื่อง จนแทบจะเรียกได้ว่ากุ้งไทยเกือบจะหายจากตลาดสหภาพยุโรปเลยทีเดียว ในปี 2003 มีเพียงร้อยละ 0.96 ของกุ้งจากภายนอกสหภาพยุโรป ทั้ง ๆ ที่ในปี 1995 กุ้งไทยเคยมีส่วนแบ่งตลาดถึงร้อยละ 10.8²⁷

ความพยายามของทั้งภาครัฐบาลและเอกชนของไทย ในการแก้ปัญหาด้วยวิธีการเจรจาแบบที่ดำเนินการกับประเทศคู่ค้าอื่น ๆ ตลอดเวลา ตั้งแต่ต้นปี 2545 ที่ผ่านมา ไม่ว่าจะเป็นด้านเทคนิค ด้านการทูต การต่อต้านตอบโต้หรือต่อรองผลประโยชน์ใด ๆ ก็ยังไม่สามารถบรรลุจุดประสงค์ได้

²⁷ สมาคมกุ้งไทย, (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมภาคผนวกหน้า 38)

การกลับมาของทฤษฎีบูรณาการทางการเมืองแบบ "หน้าที่นิยมใหม่"
(Neo-Functionalism Revisited) ของสหภาพยุโรป
ศึกษากรณี: กฎหมายอาหารและการตรวจสอบคุณภาพกุ้งส่งออกไทย

กุ้งของไทยต้องการตลาดสหภาพยุโรปเป็นอย่างมาก และเมื่อใดก็ตามที่กุ้งไทยสามารถกลับเข้าไปมีส่วนแบ่งในตลาดนี้ได้ก็เช่นในอดีตอุตสาหกรรมทั้งระบบจะดีขึ้นด้วยมูลค่าการส่งออกที่มากขึ้น และเป็นการลดแรงกดดันในการพึ่งพา (Dependence) ตลาดญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกาลง

กรอบความคิด

ประเทศต่าง ๆ ในสหภาพยุโรปแตกต่างกันทั้งทางด้านวัฒนธรรม เศรษฐกิจ สังคมและการเมือง นอกจากนั้นยังขัดแย้งกันภายในสูงและเป็นสาเหตุของสงครามโลกถึง 2 ครั้ง ทำความเสียหายแก่โลกและประเทศต่างๆ ในสหภาพยุโรปเองอย่างมหันต์ อย่างยิ่งในปีนี้ซึ่งเป็นปีครบรอบ 60 ปีของการสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 พร้อมกับการฉลองนั้นก็มีการเปิดเผยถึงความเลวร้ายต่างๆ ในสมัยสงคราม เช่น เรื่องค่ายกักกันเอชวิทซ์ (Auschwitz) ในโปแลนด์ ซึ่งยังเป็นฝันร้ายของทุกประเทศในยุโรป

การรวมตัวกันเพื่อเป็นสหภาพยุโรปในวันนี้ได้นั้นต้องใช้เวลาถึง 54 ปี (ตั้งแต่ 1951) ต้องผ่านการเจรจาการประนีประนอมกับในหลาย ๆ เรื่อง รวมถึงการผ่อนปรน ลดอำนาจอธิปไตยของรัฐบาลของตนเพื่อความมั่นคงโดยรวมของสหภาพยุโรป ดังนั้นสหภาพยุโรปจึงใช้ทฤษฎีบูรณาการทางการเมืองหลายรูปแบบมาใช้ เพื่อความเหมาะสมและเพื่อบรรลุเป้าหมายของตน

แต่เรื่องใดก็ตามที่เป็นการเกี่ยวข้องกับต่างประเทศ สหภาพยุโรปจะใช้ทฤษฎีบูรณาการทางการเมืองแบบ "หน้าที่นิยมใหม่"(Neo Functionalism)

ซึ่งจะเป็นการให้อำนาจสถาบันเหนือรัฐ (Institutionalized Regional Supranationalism)

การใช้วิธีการตรวจสอบกึ่งและไก่แบบ LC-MS-MS ตั้งแต่ กุมภาพันธ์ 2545 โดยไม่มีการบอกกล่าวหรือการยอมรับในความถูกต้องของ(Validation) ของวิธีนี้ก่อนและโดยไม่มีค่ายอมรับ MRL อีกทั้งการทำลายสินค้าที่ตรวจสอบพบการปนเปื้อน (Contamination) นั้นสะท้อนถึงการใช้ทฤษฎีบูรณาการทางการเมืองแบบ “หน้าที่นิยมใหม่” (Neo-Functionalism)

ด้วยเหตุนี้ตลอดเวลา 3 ปีที่ผ่านมา พร้อม ๆ กับการลงทุนในการจัดหาเครื่องมืออุปกรณ์เป็นเงินหลายร้อยล้านบาท รวมทั้งการเจรจาการแก้ปัญหาในหลายครั้ง หรือแม้แต่การประท้วงต่อต้านตอบโต้ต่าง ๆ ของภาครัฐและเกษตรกรไทยล้วนแต่ยังไม่สามารถได้ผลที่ตั้งและหวังได้

ตลาดสหภาพยุโรปเป็นตลาดที่สำคัญมีความหมายยิ่งต่อสินค้าส่งออกของไทย รวมทั้งสินค้าเกษตรอื่น ๆ เป็นตลาดที่กึ่งไทยได้รับความยอมรับและมีส่วนแบ่งสูง เป็นตลาดที่สามารถเพิ่มมูลค่าต่อวัตถุดิบกึ่งของไทยและเป็นตลาดที่ตัวสินค้าสามารถเสริม (Complementary) กับตัวสินค้ากึ่งไทยที่ส่งออกไปตลาดญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา

การเข้าใจทฤษฎีบูรณาการทางการเมืองและความจำเป็นของสหภาพยุโรปในการใช้ทฤษฎีบูรณาการทางการเมืองแบบ “หน้าที่นิยมใหม่” (Neo-Functionalism) จะช่วยให้ประเทศไทยและอุตสาหกรรมกึ่งไทยทั้ง

การกลับมาของทฤษฎีบูรณาการทางการเมืองแบบ "หน้าที่นิยมใหม่"
(Neo-Functionalism Revisited) ของสหภาพยุโรป

ศึกษากรณี: กฎหมายอาหารและการตรวจสอบคุณภาพกุ้งส่งออกไทย

ระบบปรับวิธีการภายในรวมถึงทำให้การติดต่อเจรจาของตนเพื่อประโยชน์สูงสุด

แม้แต่บริษัทยักษ์ใหญ่อันดับโลกอย่างไมโครซอฟท์ ยังต้องยอมปฏิบัติตามคำตัดสินของคณะกรรมการแห่งสหภาพยุโรป ในการถอด Media Player ออกจากโปรแกรม Windows ที่จะขายในตลาดสหภาพยุโรป ทั้ง 25 ประเทศ ทั้ง ๆ ที่ในปัจจุบันนี้ตลาดต้องการ Software ที่มีโปรแกรมสำหรับความบันเทิงเหล่านี้มาก โดยกล่าวเป็นเชิงสร้างสรรค์ว่า

“แทนที่จะพยายามหาทางชะลอการแก้ไขของคณะกรรมการฯ ขณะนี้ไมโครซอฟท์จะเน้นการทำงานอย่างสร้างสรรค์กับคณะกรรมการ เพื่อให้เขาบรรลุวัตถุประสงค์อย่างเต็มที่และรวดเร็ว”²⁸

“Rather than seeking to suspend the Commission’s remedies, Microsoft’s focus now is on working constructively with the Commission on their full and prompt implementation”

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและทฤษฎีการบูรณาการทางการเมือง

นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองสงบลง แนวความคิดขององค์การความร่วมมือระหว่างประเทศ(International Organization) เพื่อ “ส่งเสริมความร่วมมือและลดความขัดแย้ง” ถือว่าเป็นกระแสหลักของโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดลงพร้อม ๆ กับการทลายลงของกำแพงเบอร์ลินเมื่อวันที่

²⁸ The Nation, “Anti-Trust Care, Microsoft says it will not contest EU ruling” (01/26/2005)
p.3B

9 พฤศจิกายน 1989 จะเห็นว่าม็องการเหล่านี้ในระดับต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมายแทบทุกภูมิภาคของโลก

โดยทฤษฎีบูรณาการทางการเมืองทั่วไปแล้ว รัฐบาลจะร่วมมือเป็นพันธมิตรกันด้วยเหตุผลหลัก ๆ 3 ประการดังนี้²⁹

1. ถูกบังคับให้รวมกันเช่นสมัยนโปเลียนหรือฮิตเลอร์
 2. มีเป้าหมายและคุณค่าที่คล้ายกัน และตกลงใจที่จะปกครองตนเองร่วมกัน
 3. มีความจำเป็นเพื่อสร้างความมั่นคงเพื่อเผชิญกับภัยคุกคามร่วมกัน
- หรือเหตุผลข้อ 4 คือ ความสะดวกสบายและมีประสิทธิภาพที่ดีกว่า ซึ่งประชาชนหรือรัฐอาจตัดสินใจว่าจะสามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตได้ดีและเร็วกว่า โดยทำงานร่วมกันมากกว่าจะแยกกัน

“แต่สหภาพยุโรปเป็นองค์การที่เรียกได้ว่าเป็นแบบใหม่ที่ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเพียงแต่อธิบายได้บางส่วนเท่านั้น”³⁰

“The European Union is an entirely new kind of organization for which most of the standard theories of international relations provide only a partial explanation”

อย่างไรก็ตาม เดวิด มูทิเมอร์ (David Muter) ได้สรุปทฤษฎีและแนวทางการบูรณาการทางการเมืองไว้ดังนี้คือ³¹

²⁹ Hoffman Stanley, Introduction to Regional Integration, p12.

³⁰ Ibid p.23

การกลับมาของทฤษฎีบูรณาการทางการเมืองแบบ "หน้าที่นิยมใหม่"
(Neo-Functionalism Revisited) ของสหภาพยุโรป
ศึกษากรณี: กฎหมายอาหารและการตรวจสอบคุณภาพกุ้งส่งออกไทย

1. Federalism : (สหพันธรัฐนิยม) มีรัฐบาลกลางและ
รัฐชาติก็ขึ้นตรงกับรัฐบาลกลาง
2. Functionalism : (หน้าที่นิยม) จัดความร่วมมือกันตาม
หน้าที่ต่าง ๆ ที่ร่วมกันโดยไม่ต้องคิด
ถึงกฎเกณฑ์อะไรให้มากเกินไป ใช้
ความเต็มใจเป็นพื้นฐาน
3. Neo-Functionalism : (หน้าที่นิยมใหม่) ต้องมีผลลัพธ์ที่จับ
ต้องได้, มีกฎเกณฑ์, มีสถาบัน, มี
วัตถุประสงค์ และผูกติดกันตลอด
เวลา
4. Communicative
Interactionalism : (การสื่อสารปฏิสัมพันธ์นิยม) การ
ติดต่อประสาน แลกเปลี่ยนกันทุก
ระดับไม่ว่าภาครัฐและเอกชนซึ่งเป็น
เป้าหมายสูงสุดนำไปสู่ความมั่นคง
ร่วมกัน

³¹ Mutimer David, *Theories of Political Integration*, p14

วิเคราะห์สหภาพยุโรปกับความจำเป็นในการใช้ทฤษฎีบูรณาการทางการเมืองแบบ “หน้าที่นิยมใหม่” (Neo Functionalism)

จากความสูญเสียของสงครามโลกทั้ง 2 ครั้ง สหภาพยุโรปในปัจจุบันและการพัฒนาการของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของโลก โดยหลังสงครามเย็น (1989) และกระแสโลกาภิวัตน์ (Globalisation) ที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำ สหภาพยุโรปคงแทบจะไม่มีทางเลือกอื่นใดนอกจากจะต้องพยายามรวมกลุ่มของตนไว้ เพื่อให้สอดคล้องกับบูรณาการของโลกและด้านกระแสโลกาภิวัตน์ของสหรัฐอเมริกา ดังนั้นสหภาพยุโรปจะต้องทำทุกวิถีทางที่จะสร้างความมั่นคง (Security) ให้กับตัวเองด้วยความมั่นคงทางการเมือง (Political Stability) เพื่อนำไปสู่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (Economic Stability) ให้ได้

ต้องยอมรับว่าก่อนจะมีการการบูรณาการนั้น ยุโรปตะวันตกทั้งประชาชนมีความแตกต่าง และขัดแย้งกันมาตลอดในหลาย ๆ มิติ ไม่ว่าจะเป็นภาษา (23% ใช้ภาษาเยอรมันเป็นภาษาแรก, 18% อังกฤษ, 18% ฝรั่งเศส และ 17% อิตาลี) และการนับถือศาสนาซึ่งทางเหนือยกเว้นไอร์แลนด์จะเป็นโปรเตสแตนต์, ทางใต้ยกเว้นกรีซซึ่งเป็นออร์ทอดอกซ์ นอกนั้นจะเป็นแคทอลิก ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งในความแตกต่างและขัดแย้ง³²

³² Nugent Neil, The Transformation of western Europe, p4

การกลับมาของทฤษฎีบูรณาการทางการเมืองแบบ “หน้าที่นิยมใหม่”
(Neo-Functionalism Revisited) ของสหภาพยุโรป
ศึกษากรณี: กฎหมายอาหารและการตรวจสอบคุณภาพกุ้งส่งออกไทย

Jean Monet ชาวฝรั่งเศสซึ่งได้รับการยอมรับเป็นผู้สร้างแนวคิดเศรษฐกิจของสหภาพยุโรปเป็นนักหน้าที่นิยม (Functionalism) และเป็นผู้ที่ริเริ่มให้เริ่มต้นความร่วมมือในบางเรื่องก่อน ซึ่งเป็นที่มาของการคณะกรรมการเหล็กและถ่านหินแห่งยุโรป (European Coal & Steel Community-ECSC) ขึ้น ความร่วมมือนี้ต้องการจัดการแข่งขันกันในอุตสาหกรรมเหล็กและถ่านหินของยุโรปออกไป โดยให้เอาผลผลิตทั้งหมดมารวมเป็นกองกลางเพื่อผลประโยชน์ที่เท่าเทียมกัน จัดการแข่งขันระหว่างกัน³³

จากจุดเริ่มต้นด้วยการร่วมมือแบบ “หน้าที่นิยม” (Functionalism) นี้ก็เกิดการไหลบ่า (Spill Over) ไปสู่ระบบเศรษฐกิจด้านอื่น ๆ โดยจุดมุ่งหมายหลักก็คือ ให้มีความร่วมมือกันและมีความสำเร็จเป็นรูปธรรมเกิดขึ้น

และเพื่อให้เข้าใจถึงการบูรณาการแบบหน้าที่นิยมนี้ดียิ่งขึ้น ศาสตราจารย์เอิร์นสท์ บี ฮัส (Ernst B. Haas) ผู้มีชื่อเสียงอย่างยิ่งในสาขาองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศ และเป็นศาสตราจารย์ในยูซีแอลเอ (UCLA) ซึ่งเป็นผู้ที่ศึกษาเรื่อง “หน้าที่นิยมใหม่”(Neo-Functionalism) ในบูรณาการระหว่างภูมิภาคโดยเฉพาะยุโรปได้กล่าวในหนังสือ The Uniting Europe เกี่ยวกับ “ประชาคมถ่านหินและเหล็กแห่งยุโรป (ECSC) ว่า

³³ รศ.ประทุมพร วัชรเสถียร, บรรยาย: “ไทยกับอียู”, คณะรัฐศาสตร์ภาคความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (24/7/2547)

กระบวนการซึ่งตัวแสดงทางการเมืองในหน่วยต่าง ๆ ได้รับการโน้มน้าวชักชวนให้อินย่ายความผูกพัน, ความคาดหวังและกิจกรรมทางการเมืองไปสู่ “ศูนย์ใหม่” ซึ่งเป็นสถาบันที่มีหรือต้องมีอำนาจการตัดสินใจเหนือรัฐชาติที่เคยมีอยู่³⁴

“The process whereby political actors in several distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations and political activities toward a new center, whose institutions possess or demand jurisdiction over the pre-existing national states.”

จากอดีตคณะกรรมการเหล็กและถ่านหินแห่งยุโรปในปี 1951 ก็ได้ขยายตัวไปสู่ความร่วมมือทางเศรษฐกิจคือ EU (The European Community) ในปี 1958 และเมื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจได้รับความสำเร็จแล้วในปี 1995 ก็ได้บูรณาการความร่วมมือทางการเมืองเป็นสหภาพยุโรป (EU) ซึ่งมีสมาชิก 15 ประเทศ สมาชิก 12 ประเทศและประเทศใช้เงินสกุลเดียวกันร่วมกันคือเงินยูโร³⁵ และในปี 2004 ก็ได้ขยายสมาชิก (EU Enlargement) อีก 10 ประเทศ รวมสมาชิกสหภาพยุโรปในปัจจุบันคือ 25

³⁴ Hoffman Stanley, Introduction to Regional Integration, p12.

³⁵ รศ.การุณย์ลักษณ์ พหลโยธิน, : “ตารางการพัฒนาแห่งการบูรณาการยุโรป/มาสู่สหภาพยุโรป”, คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง (14 พฤศจิกายน 2546)(ดูรายละเอียดเพิ่มเติมภาคผนวกหน้า 39 - 41)

การกลับมาของทฤษฎีบูรณาการทางการเมืองแบบ "หน้าที่นิยมใหม่"
(Neo-Functionalism Revisited) ของสหภาพยุโรป

ศึกษากรณี: กฎหมายอาหารและการตรวจสอบคุณภาพกุ้งส่งออกไทย

ประเทศ ซึ่งมีเนื้อที่ถึง 3,892,000 ตารางกิโลเมตร มีประชากรถึง 453.7 ล้านคน เอกสารกรรมมาธิการ และมีรายได้ประชากรต่อหัวถึง 22,300 ยูโร³⁶

และที่สำคัญที่สุดคือเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2004 ในการประชุมที่กรุงโรมประเทศอิตาลี ผู้นำประเทศของสหภาพยุโรปได้ลงนามในสนธิสัญญาจัดตั้งรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรป ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก ซึ่งถึงแม้จะต้องผ่านกระบวนการให้สัตยาบันก่อนมีผลการบังคับซึ่งคาดว่าจะใช้เวลาจนถึงปี 2006 ก็ตาม แต่จากผลสำรวจความคิดเห็นของประชาชนทั้ง 25 ประเทศ สมาชิกปรากฏว่าร้อยละ 79 เห็นด้วยกับการจัดตั้งรัฐธรรมนูญยุโรปนี้³⁷

ถึงแม้จะมีการร่วมมือและบูรณาการต่าง ๆ ก็ตามแต่ ปัญหาและสิ่งท้าทายที่เป็นพื้นฐานของสหภาพยุโรปก็ยังคงอยู่ ความแตกต่างและความขัดแย้งที่มีมาแต่เดิมก็ยังคงเป็นสิ่งท้าทาย ของสหภาพยุโรปต่อไป และยิ่งเมื่อมีการขยายสมาชิก (EU Enlargement) จาก 15 เป็น 20 ด้วย สิ่งก็ตามมาก็ยังมีความแตกต่างมากขึ้น เช่น³⁸

³⁶ สำนักงานคณะผู้แทนคณะกรรมาธิการยุโรป, "แนะนำให้อ่านสหภาพยุโรป", กรุงเทพฯ, 2547

³⁷ อาจารย์สุรัตน์ โหระชัยกุล, "ค.ศ. 2004 – ปีแห่งการเปลี่ยนแปลงภายในสหภาพยุโรป", เอกสารประกอบการบรรยาย คณะรัฐศาสตร์, ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (9 ม.ค. 2548)

³⁸ BBC News, "Testing New Year awaits EU", Online, Available from:
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4119071.stm> (01/20/2005)

1. ประเทศสมาชิก 25 ประเทศจะต้องใช้ภาษาทางการถึง 20 ภาษา และโดยเฉพาะประเทศสมาชิกใหม่จากทางยุโรปตะวันออกด้วยแล้ว การขาดแคลนล่ามที่ชำนาญจะเป็นปัญหาในการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพได้

2. ความแตกต่างในทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศสมาชิก โดยเฉพาะประเทศเล็กและประเทศใหญ่ ประเทศสมาชิกดั้งเดิมและสมาชิกใหม่จะก่อปัญหาในหลาย ๆ ด้าน โดยเฉพาะระดับการปฏิรูปเศรษฐกิจ, งบประมาณโดยรวมและการสนับสนุนภาคการเกษตร

3. และสมาชิกภาพของ “ตุรกี” ซึ่งเป็นสิ่งที่กลืนไม่เข้าคloy ไม่ออก เพราะโดยสภาพภูมิรัฐศาสตร์และความมั่นคง “ตุรกี” ควรจะเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป เพราะอยู่ในภูมิภาคเดียวกันและเป็นสมาชิก NATO (สนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือ) ด้วย แต่โดยวัฒนธรรม และการเมือง ตุรกีเป็นประเทศมุสลิมที่มีพลเมืองถึง 70.2 ล้านคน ซึ่งถ้าเป็นสมาชิกแล้วจะเป็นประเทศสมาชิกใหญ่อันดับสองรองจากเยอรมนี (82.6 ล้านคน) และจะทำให้ความเป็นคริสเตียนของยุโรป (Christian Europe) ด้อยลง นอกจากนี้ตุรกียังมีปัญหาขัดแย้งและข้อพิพาทกับกรีซซึ่งเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปในปัจจุบันด้วย

ยิ่งเมื่อพรรคการเมืองที่ต่อต้านความเป็นสหภาพยุโรป (Eurosceptics) ในแทบทุกประเทศสมาชิกไม่ว่าจะเป็นอังกฤษ โปแลนด์

การกลับมาของทฤษฎีบูรณาการทางการเมืองแบบ “หน้าที่นิยมใหม่”
(Neo-Functionalism Revisited) ของสหภาพยุโรป
ศึกษากรณี: กฎหมายอาหารและการตรวจสอบคุณภาพกุ้งส่งออกไทย

ฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์, ออสเตรีย, สวีเดน สามารถได้รับผลการเลือกตั้งที่ถือว่าดีที่สุดเท่าที่สภาในการเลือกตั้งรัฐสภายุโรปที่ผ่านมา³⁹

ถึงแม้ว่าจำนวนสมาชิกของ Eurosceptics ที่ได้รับเลือกจะยังไม่พอที่จะเปลี่ยนแปลงกิจการหรือแนวความคิดของสหภาพยุโรปได้ แต่ก็สร้างกระแสและเป็นแรงกดดันให้สหภาพยุโรปในปัจจุบันยังต้องใช้ทฤษฎีบูรณาการทางการเมืองแบบ “หน้าที่นิยมใหม่” นี้อย่างเข้มข้นมากขึ้น

และทั้ง 25 ประเทศสมาชิกดูเหมือนว่าจะตระหนักถึงความจำเป็นในเรื่องนี้ ดังนั้นการดำเนินการของสหภาพยุโรปในปัจจุบันจึงเป็นแบบ “หน้าที่นิยมใหม่” (Neo-Functionalism) ซึ่งศาสตราจารย์ เอิร์นส บี ฮัส (Ernst B. Hass) ได้ให้ความวิพากษ์ในเรื่องนี้ไว้ว่า

“การเมืองและเศรษฐกิจไกลเกินกว่าจะแยกกัน จริง ๆ แล้วการผูกพันกิจกรรมทางเศรษฐกิจจะเกิดขึ้นได้ก็ภายในการตัดสินใจทางการเมืองทั้งสิ้น ซึ่งส่วนใหญ่กระทำภายใต้พื้นฐานการพิจารณาของอำนาจ บริบทของหน้าที่บางอย่างไม่สามารถแยกจากความผูกพันอื่น ๆ

การตัดสินใจทางเศรษฐกิจโดยรวมจะต้องทำก่อนหน้า ความคาดหวังที่จะให้ที่ส่วนใดส่วนหนึ่ง จะแสดงผลของการพัฒนาการทางบูรณาการที่ทำหน้าที่นิยม กล่าวไว้

³⁹ BBC News, “Eurosceptics storm the citadel”, Online, Available from:
<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/3806503> (01/20/2005)

ความแตกต่างระหว่างทางการเมือง และทางเทคนิค หรือระหว่าง
นักการเมืองและผู้เชี่ยวชาญไม่ใช่ประเด็นเลย เพราะว่าเรื่องต่าง ๆ ได้กลายเป็นเรื่องทางเทคนิคแล้ว ก่อนที่จะมีการตัดสินใจทางการเมืองด้วยซ้ำ⁴⁰

“Power and welfare are far from separable. Indeed, commitment to welfare activities arises only within the confines of purely political decisions, which are made largely on the basis of power consideration. Specific functional contexts cannot be separated from general concerns. Overall economics decisions must be made before any one functional sector can be expected to show the kind of integrative evolution that the Functionalist describes....The distinction between the political and the technical between the politician and the expert, simply does not hold because issues were made technical by prior political decision.”

และ เจน สวีนีย์ (Jane Sweeny) ซึ่งเป็นผู้เขียนเรื่อง *“The First European Elections Neo Functionalism and The European Parliament”* ได้เขียนในการประเมินความสัมพันธ์ระหว่าง “หน้าที่นิยมใหม่” (Neo-Functionalism) กับการพัฒนาของรัฐสภายุโรปว่า “สถาบันเป็นผลลัพธ์ที่สำคัญของกระบวนการบูรณาการ”

“การบูรณาการสถาบัน “หน้าที่นิยมใหม่” จะต้องเป็นการใช้อธิปไตยบางส่วนของรัฐ และเกินกว่าชาติรัฐ ซึ่งการบูรณาการนี้ก็คือการให้อำนาจที่

⁴⁰ Mutimer David, *Theories of Political Integration*, p27

การกลับมาของทฤษฎีบูรณาการทางการเมืองแบบ "หน้าที่นิยมใหม่"
(Neo-Functionalism Revisited) ของสหภาพยุโรป

ศึกษากรณี: กฎหมายอาหารและการตรวจสอบคุณภาพกุ้งส่งออกไทย

สูงกว่าในกับองค์การที่เป็นส่วนรวม และเพิ่มระดับความสำคัญให้กับการตัดสินใจร่วมกันมากกว่าจะแยกกัน โดยรัฐบาลของแต่ละประเทศ"⁴¹

"Integrated neo functionalist institutions involve the exercise of parts of states sovereignty "beyond the national state" but without theses powers fully being relinquished to an autonomous institution. Rather, the integration process involves giving "greater powers and competence to common organizations, and (increasing) the range and importance of the decisions taken jointly rather separately by national governments"

ศาสตราจารย์เอิร์นส ฮัส (Ernst Haas) ได้แสดงความคิดเห็นถึงความจำเป็นที่สหภาพยุโรปจะต้องใช้ทฤษฎีบูรณาการทางการเมืองแบบ "หน้าที่นิยมใหม่" (Neo-Functionalism) นี้ก็เพราะว่าทฤษฎี "หน้าที่นิยม" (Function) ที่ใช้แต่เดิมนั้นไม่สามารถที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ได้⁴²

1. การเปลี่ยนแปลงท่าทีหลังจากการก่อตั้งประชาคมด้านหินและเหล็ก (ECSC) "Changes in attitude following the creation of a body like the ECSC"

2. ผลกระทบของชาตินิยมในการบูรณาการ *"The impact of nationalism on integration"*

3. อิทธิพลจากภายนอกรวมถึงการเปลี่ยนแปลงของ "ภัยคุกคาม" ทั้งทางเศรษฐกิจและทหาร *"The influence of external events (including changes in economic and military threats from outside)"*

⁴¹ Ibid p.31

⁴² Hoffman Stanley, Introduction Regional Integration, P.18

4. การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและทางการเมืองที่เกิดขึ้นที่แยกออกจากกระบวนการบูรณาการ *"Social and political changes taking place separately from the process of integration"*

อีกตัวอย่างหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นความเป็น "หน้าที่นิยม" (Neo-Functionalism) ของสหภาพยุโรปก็คือ ข้อเขียนของนายเบอร์นาร์ด บอท (Bernard Bot) ซึ่งเป็นรัฐมนตรีต่างประเทศของเนเธอร์แลนด์และปัจจุบันดำรงตำแหน่งประธานสหภาพยุโรป

โดยบางตอนของบทความที่มีชื่อว่า "แนวทางของยุโรป หมายถึงการปฏิบัติที่ยุติธรรม" (The European Way Means Fair Play)⁴³

"ความหมายของการปฏิบัติที่ยุติธรรมมีเพื่อภายในสหภาพ ยิ่งสหภาพยุโรปโตขึ้นเท่าใด ก็ยิ่งมีความจำเป็นต้องมีนโยบายที่ประสานกันและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและมีความยากมากขึ้นที่จะเรียกให้สมาชิกทั้งหมดมีจุดยืนที่ร่วมกัน ขอเรียกสิ่งนี้ว่า "ความซุกซลักของการขยายตัว"

"A sense of fair play also matters within the Union. The larger the EU gets, the greater its need for coordinated and coherent policies, and the harder it becomes to rally all members around a common position. Call this the "paradox of enlargement"

อย่างไรก็ตามเพื่อให้มั่นใจว่าสหภาพยุโรปโดยรวมจะต้องใหญ่กว่าการรวมกันของแต่ละส่วนของสมาชิกและเพื่อให้มีความมั่นใจในความยุติธรรม

⁴³ The Nation, *European way means fair play*, (9/12/04), p.A10

การกลับมาของทฤษฎีบูรณาการทางการเมืองแบบ “หน้าที่นิยมใหม่”
(Neo-Functionalism Revisited) ของสหภาพยุโรป
ศึกษากรณี: กฎหมายอาหารและการตรวจสอบคุณภาพกุ้งส่งออกไทย

ต่อทุกสมาชิกในสหภาพนี้ ทุกประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติภายในกรอบของ
นโยบายของสหภาพ

*“However, to ensure that the European whole is greater than the
sum of its parts, and to guarantee fairness to all union members, all EU
states must work within the parameters of EU policy.”*

กฎหมาย “Food Safety” คือการกลับมา (Revisited) ของ “หน้าที่นิยม
ใหม่” (Neo-Functionalism)

จากการประเมินนโยบายและแนวปฏิบัติ (Approach) ของยุโรปจึง
ไม่เป็นที่สงสัยเลยว่าทฤษฎีบูรณาการทางการเมืองแบบ “หน้าที่นิยมใหม่”
(Neo-Functionalism) ที่เน้นเรื่องกฎเกณฑ์ที่เข้มงวดโดยให้สถาบันร่วมกัน
ตัดสินใจซึ่งมีอำนาจสูงกว่ารัฐบาลแต่ชาติคือสิ่งที่สหภาพยุโรปใช้อยู่ เพื่อผูก
ทุกประเทศสมาชิกให้อยู่ในกรอบของนโยบายของสหภาพ

เหตุการณ์เรื่องการใช้วิธีการแบบ LC-MS-MS มาตรวจสอบและ
ทำลายกุ้งของไทยจึงเป็นแค่ตัวอย่างที่สถาบันที่มีอำนาจเหนือกว่าอำนาจรัฐ
และการตัดสินใจต่อเศรษฐกิจโดยรวมจะต้องทำก่อนหน้าที่ส่วนใดส่วนหนึ่ง
และการตัดสินใจทางด้านเทคนิคที่กระทำโดยผู้เชี่ยวชาญจะมาก่อนการตัดสินใจ
ทางการเมืองโดยนักการเมืองด้วยซ้ำ

และยิ่งโครงสร้างของคณะกรรมการ (Commission) เป็นผู้
เชี่ยวชาญ (Expert) และนักวิชาการข้าราชการเก่าด้วยแล้ว⁴⁴ การพยายามที่

⁴⁴ รศ.ประทุมพร วัชรเสถียร , บรรยาย: “ไทยกับสหภาพยุโรป” (24 กรกฎาคม 2547)

จะแก้ปัญหาดังกล่าว ที่มีมากับสหภาพยุโรปด้วยทางการเมืองและการทูตนั้น จึงประสบผลสำเร็จน้อยมาก

อีกประการหนึ่งโครงสร้างของสหภาพยุโรปมีพื้นฐานมาจากประชาคมเหล็กและถ่านหิน (ECSC) และมีจุดมุ่งหมายให้ไหลบ่า (Spill Over) ไปสู่ความร่วมมืออื่น ๆ ดังนั้น เมื่อสหภาพยุโรปจำเป็นต้องมีเอกภาพภายในของตนเอง ความเป็น “หน้าที่นิยมใหม่” (Neo-Functionalism) จึงต้องมีความเข้มงวดมากและจะไม่ยอมให้มีการไหลบ่าของข้อยกเว้น (Exceptions) ต่าง ๆ ไปสู่หน้าที่ (Function) อื่น ๆ เป็นอันขาด

ECSC ที่เป็นแนวคิดของสหภาพยุโรปนั้นเป็นการรวมกันที่ลดหรือปฏิเสธอำนาจของรัฐบาลกลาง แต่เป็นการให้อำนาจ “หน่วยงานกลาง” (Central Body) ในการจัดการทุกเรื่องเพื่อประโยชน์ของสมาชิกที่เท่าเทียมกัน ไม่เอาเรื่องชาติหรือชาตินิยม เน้นความเจริญและความมั่นคงของเศรษฐกิจและสังคม⁴⁵

แม้สมาชิกใหม่ทั้ง 10 ประเทศ ที่มาร่วมใหม่ในการขยาย “Enlargement” ในปี ค.ศ. 2004 ยังต้องมีเงื่อนไขในการไปแก้ไขปรับระบบการเมือง, เศรษฐกิจและกฎหมายของตน เช่น ต้องเป็นประชาธิปไตย, ต้อง

⁴⁵ รศ.ประทุมพร วัชรเสถียร, บรรยาย: “ยุโรปตะวันออกกับสหภาพยุโรป” (22 มกราคม 2548)

การกลับมาของทฤษฎีบูรณาการทางการเมืองแบบ "หน้าที่นิยมใหม่"
(Neo-Functionalism Revisited) ของสหภาพยุโรป

ศึกษากรณี: กฎหมายอาหารและการตรวจสอบคุณภาพกุ้งส่งออกไทย

เป็นตลาดเสรี และต้องใช้กฎหมายสากลด้านสิทธิมนุษยชนไทย เฉพาะเด็ก
และสตรี⁴⁶

การบริหารงานของสหภาพยุโรปในปัจจุบันคณะกรรมการธิการ
(Commission) จะเป็นผู้ที่ดำเนินการทุกเรื่อง และเป็นผู้ร่างกฎหมาย สภานิติ
บัญญัติ(Council) ซึ่งจะเป็นรัฐมนตรีจากประเทศสมาชิกที่ดูแลเกี่ยวข้องกับ
กฎหมายนั้น ๆ เป็นเพียงผู้ให้ความอนุมัติและส่งต่อไปให้สภา Parliament เพื่อเห็น
ชอบเท่านั้น และแม้แต่ไม่เห็นชอบแต่หากสภานิติบัญญัติยืนยันแล้ว กฎหมาย
ที่ยกร่างโดยคณะกรรมการก็จะได้รับการอนุมัติ⁴⁷

ทั้งหมดนี้เป็นการตอกย้ำว่ากิจการของยุโรปจะเป็นแบบ “เหนือรัฐ”
(Supranational) และไม่ใช่เพื่อผลประโยชน์ของประเทศสมาชิกใดประเทศ
หนึ่ง ดังนั้นการเจรจาทางการเมืองหรือการต่อต้านประท้วงหรือตอบโต้ต่าง ๆ
จึงไม่สัมฤทธิ์ผล และดูเหมือนว่าทฤษฎีบูรณาการทางการเมืองนี้จะได้รับความ
เห็นชอบอย่างมาก จะเห็นได้ว่ามีประเทศใหม่ ๆ เช่นตุรกี, บุลกาเรีย
และโรมาเนีย⁴⁸ พร้อมทั้งเข้าร่วมเป็นสมาชิกตลอดเวลา

นอกจากนี้ข้ออ้างของสหภาพยุโรปอีกประการหนึ่งที่ทุกประเทศไม่
อาจค้านได้คือ “นโยบายสูงสุดเรื่องเสาหลัก” (Pillar) 4 ประการ อันได้แก่

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ “แนะนำให้อำนาจสหภาพยุโรป”, สำนักงานคณะผู้แทนคณะกรรมการยุโรป, กรุงเทพฯ, 2547

ความเป็นอิสระของการเคลื่อนไหวภายในสหภาพของคน, สินค้า, บริการ และการลงทุน ทำให้สหภาพยุโรปทุกประเทศต้องใช้มาตรฐานเดียวกัน⁴⁹

กุ้งไทยกับ “หน้าที่นิยมใหม่” (Neo-Functionalism) ของสหภาพยุโรป

สหภาพยุโรปมีความหมายต่อกุ้งไทยมาก เพราะนอกจากจะเป็นตลาดใหญ่แล้วยังเป็นตลาดเดิมที่เราได้มีการลงทุนทางด้านเครือข่ายไว้มาก และนานแล้ว เรียกได้ว่าแทบจะไม่ต้องทำการแนะนำตลาดและสินค้าใหม่ อีกเลยก็ได้ ถือเป็นทรัพย์สินทางการพาณิชย์ (Commercial Assets) ที่มีค่าอย่างยิ่ง

นอกจากนี้การแปรรูปกุ้ง เพื่อให้ได้มูลค่าสูงสุดเพื่อเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรนั้น ควรจะมีความหลากหลาย (Diversity) ซึ่งตลาดสหภาพยุโรป ซึ่งเป็นตลาดใหญ่ของกุ้งติดหัว (Head On Shrimp) จะเป็นการเสริมและเพิ่มศักยภาพการผลิต การแปรรูปให้กับกุ้งไทย เพราะปัจจุบันการส่งออกกุ้งของไทย ซึ่งมีเพียงตลาดสหรัฐอเมริกา, แคนาดา และญี่ปุ่นนั้น ล้วนแต่เป็นตลาดของกุ้งหักหัวและปอกเปลือก (Headless and peeled shrimp) ทั้งสิ้น

การที่กุ้งไทยจะสามารถเข้าไปสู่ตลาดสหภาพยุโรปได้อีกหรือไม่นั้น จำเป็นต้องมีการดำเนินการดังนี้

⁴⁹ อาจารย์ สุวัฒน์ โหระชัยกุล, บรรยาย : “เสาหลักของสหภาพยุโรป”, (25 ธันวาคม 2547)

การกลับมาของทฤษฎีบูรณาการทางการเมืองแบบ “หน้าที่นิยมใหม่”
(Neo-Functionalism Revisited) ของสหภาพยุโรป
ศึกษากรณี: กฎหมายอาหารและการตรวจสอบคุณภาพทั้งส่งออกไทย

1. ทุกภาคส่วนในห่วงโซ่อุปทาน “Supply Chain” ทั้งเกษตรกรและผู้ส่งออกต้องยอมรับความเป็น “หน้าที่นิยมใหม่” (Neo-Functionalism) ของสหภาพยุโรปและดำเนินการผลิตสินค้าตามมาตรฐานที่ทางคณะกรรมการได้ร่างเป็นกฎหมายไว้ ภาครัฐการจะต้องเป็นผู้นำในการให้ความรู้ในเรื่องนี้แก่เกษตรกรผู้เลี้ยงกุ้งทั่วประเทศ

2. ภาครัฐการโดยเฉพาะกรมประมงจะต้องยอมรับว่าการใช้เครื่องมือที่ละเอียดอ่อนเช่น LC-MS-MS ตรวจหายาปฏิชีวนะตกค้างนั้นมีโอกาสของความผิดพลาด (Fault Positive) ได้ ดังนั้นจึงควรจะยกเลิกมาตรการทำโทษที่ให้พัก (Suspend)⁵⁰ โรงงานผู้แปรรูปกุ้งและผู้ส่งออกในกรณีที่ตรวจพบสารตกค้างดังกล่าว ทั้งนี้โรงงานแปรรูปและผู้ส่งออกเป็นเพียง “ห่วงโซ่อุปทาน” สุดท้ายเท่านั้น การแก้ปัญหาต้องเริ่มที่เกษตรกรซึ่งเป็นหน้าที่ของกรมประมงโดยตรงที่ต้องเข้าไปดูแล

บทสรุป

การบูรณาการความร่วมมือและการบูรณาการทางการเมืองที่เป็นแบบ “หน้าที่นิยมใหม่” (Neo Functionalism) ของสหภาพยุโรปได้ก้าวล้ำและพัฒนาการเกินเลยกว่าประเทศใดประเทศหนึ่งนอกสหภาพยุโรปจะไป

⁵⁰ กระทรวงพาณิชย์, *มาตรการแก้ไขปัญหาสารตกค้างในสินค้าไก่และกุ้ง* ที่ พณ.0315/1137, (25 มีนาคม 2545)(ดูรายละเอียดเพิ่มเติมภาคผนวกหน้า 42 - 44)

เปลี่ยนแปลงได้ ไม่ว่าจะเป็นแรงกดดันทางการเมืองหรือการประท้วงต่อต้าน หรือตอบโต้ด้วยวิธีใด ๆ

การเข้าใจสหภาพยุโรปตามความจำเป็นของเขาด้วยความรู้เท่ารู้ทัน ประวัติศาสตร์ และที่มาของพัฒนาการต่าง ๆ จะเป็นประโยชน์ของประเทศที่กำลังพัฒนาและอยู่ในโลกที่สามอย่างประเทศไทย

เรื่องยาปฏิชีวนะที่ตกค้างในกึ่งและการใช้วิธีการตรวจสอบแบบ LC-MS-MS เพื่อหาส่วนประกอบของสารละลาย (Metabolite) ทั้ง ๆ ที่ยังไม่มี ข้อพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ของอันตรายที่แท้จริงนั้น ถึงแม้จะเป็นเรื่องที่น่าสงสัยแล้วไม่ยุติธรรม และมีแนวโน้มแห่งการกีดกันการค้าแบบไม่ใช่ภาษี (Non-Tariff Barrier)⁵¹ แต่ความจำเป็นภายในของสหภาพยุโรปเองทำให้เขาไม่สามารถจะผ่อนปรนหรือลดหย่อนได้ ถึงแม้จะเป็นการฝ่าฝืนมาตรฐานและแนวทางปฏิบัติของสากลก็ตาม

เรื่องของกึ่งที่นำมาศึกษาทำรายงานในครั้งนี้ ไม่ใช่ครั้งแรกที่การตัดสินใจทางเทคนิคของคณะกรรมการ (European Commission Decision) โดยผู้เชี่ยวชาญมีอำนาจเหนือกว่าการตัดสินใจทางการเมืองและประเทศสมาชิกแต่ละราย และเชื่อว่าไม่ใช่เป็นเรื่องสุดท้ายด้วย

ถ้าภาคเกษตรกรรมของไทยและภาคราชการ และภาคเอกชนที่ส่งออก กุ้งไทย ยอมรับใน “หน้าที่นิยมใหม่” (Neo Functionalism) และ “The

⁵¹ รศ.สมภพ มานะรังสรรค์, บรรยาย (15 ม.ค. 2548)

การกลับมาของทฤษฎีบูรณาการทางการเมืองแบบ "หน้าที่นิยมใหม่"
(Neo-Functionalism Revisited) ของสหภาพยุโรป
ศึกษากรณี: กฎหมายอาหารและการตรวจสอบคุณภาพกุ้งส่งออกไทย

European Way Means Fair Play" แล้ว เราคงจะเห็นแนวทางในการแก้ไข
ปัญหาที่ถูกต้องประหยัดเวลาและทรัพยากรซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่
อุตสาหกรรมกุ้งของประเทศโดยรวม

และโดยเฉพาะอย่างยิ่งขณะนี้การส่งออกกุ้งไปยังสหรัฐอเมริกาต้องมีการ
การเสียภาษีทุ่มตลาด (Anti Dumping Duty) ยิ่งทำให้กุ้งไทยต้องสนใจตลาด
สหภาพยุโรปมาก

อีกประการหนึ่งการที่ระบบเศรษฐกิจโลก ในขณะนี้แทบจะเป็นระบบ
ขั้วเดียว (Unipolar System) ที่สหรัฐอเมริกามีอำนาจจากการพึ่งพากัน
(Interdependence) มาก การรวมตัวและตลาดใหญ่เช่นสหภาพยุโรปนี้ย่อมจะ
เป็นผลดีต่อประเทศกำลังพัฒนาอย่างไทย และถ้าหากสหภาพยุโรปสามารถ
สร้างพลังเศรษฐกิจที่เท่าเทียมสหรัฐอเมริกาได้แล้ว เศรษฐกิจการเมืองความ
สัมพันธ์ระหว่างประเทศอาจจะกลับเข้าสู่ระบบสองขั้ว (Bipolar System) ซึ่ง
เป็นการสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงที่เอื้อประโยชน์ให้กับทุกประเทศได้

ซึ่งก็ตรงตามที่ Stanley Hoffman ได้กล่าวในบทสรุปของหนังสือ
Introduction to Regional Integration ของตนว่า "เพื่อให้เข้าใจถึงเนื้อแท้สหภาพ
ยุโรปในวันนี้" เราต้องเข้าใจถึงจุดที่เขามาก่อน (To grasp what The EU is
today, We have to understand where it has come from)⁵²

⁵² Hoffman Stanley, P.23

วารสารยุโรปศึกษา

เอกสารอ้างอิง

รศ. กาญจน์ลักษณ์ พหลโยธิน, สหภาพยุโรป/หลังสนธิสัญญา
มาสทริคท์และการล่มสลายของสหภาพโซเวียต, คณะรัฐศาสตร์,
มหาวิทยาลัยรามคำแหง (14 พ.ย. 2546)

สำนักงานคณะผู้แทนคณะกรรมการยุโรป, แนะนำให้รู้จักสห
ภาพยุโรป, กรุงเทพฯ.

"Commission Decision of 13 March 2003", Online, Available
from: http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2003/l_071/l_07120030315en00170018.pdf
(01/08/2005)

EU Decision "Regulation (EC) No 178/2002 of The European
Parliament and of The Council", Online, Available from:
http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/l_031/l_03120020201en0010024.pdf (01/08/2005)

"Questions and Answers on Residues and Contaminants in
Foodstuffs Brussels, 19 February 2003", Online, Available from:
http://europa.eu.int/comm/food/food/chemicalsafety/residues/fcr_ganda_en.pdf (01/08/2005)

Hoffman Stanley, *Introduction Regional Integration*
Mutimer David, *Theories of Political Integration*
Nugent Neil, *The Transformation of Western Europe*